

**GEWERBEVERBAND UND
GEWERBEPOLITIK
IM KANTON BASEL-STADT SEIT 1918**

**MIT BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG
DES SUBMISSIONSWESENS**

DISSERTATION

**ZUR ERLANGUNG DER WÜRDE EINES DOKTORS
DER STAATSWISSENSCHAFTEN
DER PHILOSOPHISCH-HISTORISCHEN FAKULTÄT
DER UNIVERSITÄT BASEL**

VORGELEGT VON

**ADALBERT FREY
VON BASEL UND ZURZACH (AARGAU)**

BASEL 1949

Genehmigt von der Philosophisch-Historischen
Fakultät auf Antrag der Herren Professoren
Dr. E. Salin und Dr. V. F. Wagner
Basel, den 3. Mai 1948

Prof. Dr. K. Meuli
Dekan



Die Dissertation erscheint im Buchhandel unter dem gleichen Titel in der Schriftenreihe « Staatswissenschaftliche Studien », herausgegeben von den Herren Prof. Edgar Salin und L. V. Furlan, neue Folge, Band 3, im Verlag A. Francke AG., in Bern.

INHALTSÜBERSICHT

<i>Zur Einführung</i> : Der Gegenstand der Darstellung und seine Rechtfertigung	7
---	---

ERSTER TEIL :

Das Gewerbe	9
Begriff und Organisation unter besonderer Berücksichtigung des Gewerbeverbandes Basel-Stadt.	

I. Abschnitt: Begriff und Umfang	10
---	----

<i>Erstes Kapitel</i> : Der Begriff « Gewerbe » in der Gesetzgebung und in der Wirtschaftswissenschaft	10
--	----

A. Der Gewerbebegriff in der Gesetzgebung	10
---	----

B. Der Gewerbebegriff in der Wirtschaftswissenschaft	12
--	----

<i>Zweites Kapitel</i> : Die wirtschaftlichen und sozialen Merkmale der gewerblichen Wirtschaftseinheit	13
---	----

A. Die innere Betriebsgestaltung	14
--	----

B. Die von außen auf die Betriebsgestaltung wirkenden Faktoren..	17
--	----

II. Abschnitt: Die gewerbliche Organisation in Basel-Stadt seit 1918.....	20
--	----

<i>Erstes Kapitel</i> : Der Gewerbeverband Basel-Stadt	20
--	----

A. Die Organisation	20
---------------------------	----

B. Der Verbandszweck	23
----------------------------	----

C. Die Mitgliedschaft	23
-----------------------------	----

<i>Zweites Kapitel</i> : Das Wesen der gewerblichen Organisation von Basel-Stadt	25
--	----

A. Die Aufgaben der Berufsverbände	25
--	----

B. Die Aufgaben der Gewerbeverbände	26
---	----

<i>Drittes Kapitel</i> : Die Stellung des Gewerbes in der schweizerischen Wirtschaftsordnung	28
--	----

A. Die schweizerische Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung und ihre Wandlungen	29
--	----

B. Die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung	31
---	----

C. Der Gewerbeverband Basel-Stadt in seiner Stellung in der schweizerischen Wirtschaftsordnung	34
--	----

ZWEITER TEIL :

Die Gewerbepolitik in Basel-Stadt seit 1918	39
Dargestellt in ihren Hauptproblemen.	

<i>Einleitung</i> : Allgemeines über Wesen und Ziel der Gewerbepolitik	39
--	----

I. Abschnitt: Gewerbehilfe im Kleinhandel	54
<i>Erstes Kapitel: Unlauterer Wettbewerb, Ausverkaufswesen, Hausierwesen</i>	55
<i>Zweites Kapitel: Der wirtschaftliche Schutz des Kleinhandels in Basel-Stadt als Grenzgebiet</i>	58
<i>Drittes Kapitel: Maßnahmen zur Förderung des Kleinhandels und die Regelung der Arbeitsbedingungen</i>	60
<i>Viertes Kapitel: Das Problem der Betriebsgröße und der Branchenübersättigung</i>	64
 II. Abschnitt: Die Gewerbehilfe im Kreditwesen.....	73
A. Das Problem des gewerblichen Kleinkredites	73
B. Die Gründung gewerblicher Bürgschaftsgenossenschaften	74
C. Die Lösung des gewerblichen Kreditproblems durch die Selbsthilfe	76
D. Die Kreditpolitik im Rahmen der allgemeinen Gewerbepolitik...	77
 III. Abschnitt: Maßnahmen und Wege zur Reform des Submissionswesens im baselstädtischen Baugewerbe	79
<i>Erstes Kapitel: Die Lage des baselstädtischen Baugewerbes</i>	79
A. Der Begriff und die wirtschaftliche Bedeutung des Baugewerbes im Kanton Basel-Stadt	80
B. Die Wettbewerbsbedingungen im Baugewerbe	84
C. Die Bedeutung der Submission und ihre Einwirkung auf den Wettbewerb im Baugewerbe.....	89
<i>Zweites Kapitel: Das Submissionswesen im Kanton Basel-Stadt vor 1934</i>	105
<i>Drittes Kapitel: Die Gewerbepolitik im Kanton Basel-Stadt seit 1934 unter besonderer Berücksichtigung der Reform des Submissionswesens</i>	113
A. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von Gewerbe und Staat zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt	113
B. Die Bedeutung des GAV im Baugewerbe unter gewerbepolitischen Gesichtspunkten	131
<i>Viertes Kapitel: Das Submissionswesen in seiner heutigen Gestalt; Kritik; Selbsthilfemaßnahmen der Verbände</i>	147
A. Die Submissionsvorschriften; ihr Zusammenhang mit dem Werk der GAV und dem Gesetz über den Arbeitsrappen; ihr Geltungsbereich und ihre Rechtsnatur	147
B. Die Regelung des Zuschlags in der neuen Submissionsverordnung	154
C. Die Berechnungsstellen und ihre Arbeitsweise	163
D. Die Preisbildung.....	174
<i>Fünftes Kapitel: Die Kritik am berufsverbandlichen Berechnungswesen.</i>	187
A. Die Vorteile und Nachteile	187
B. Wege zu einer Reform des Berechnungswesens	198
 Literaturverzeichnis	213
Anhang	219

MEINER LIEBEN MUTTER
IN TIEFER DANKBARKEIT GEWIDMET

★



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544301_0001

Wie in der ganzen Welt, so hat auch in der Schweiz die Aufwärtsentwicklung der Technik — und parallel mit ihr die Änderung des Systems der Güterverteilung — sowie ihre in kapitalistischer Wirtschaftsmethode zur rationellsten Betriebsführung gesteigerte Anwendung das kleine Unternehmertum (Handwerk, Kleinindustrie, Detailhandel und Verkehr) in einen Kampf auf Leben und Tod gedrängt. Die Feinde dieser individualistischen Unternehmungsformen genossen eine wesentliche Begünstigung durch die Gewerbefreiheit, aber auch aus den eigenen Reihen der schwächeren Partei, die ihre Kraft, ebenfalls in indirekter Auswirkung der Gewerbefreiheit, in ausgeprägter Übersetzung ihrer Betriebseinheiten stark zersplitterte. Dieses kleine Unternehmertum mußte sich deshalb, um seine Existenz zu retten, durch Zusammenfassung all seiner materiellen und persönlichen Leistungsfähigkeit zur Wehr setzen. Diesem Ziele diente die Bildung der vom Gedanken und Willen zur Gemeinschaft getragenen Berufs- und Wirtschaftsverbände.

Die Geschichte des Gewerbeverbandes Basel-Stadt und aller ähnlichen Organisationen beweist, daß dieser Zusammenschluß tatsächlich die Erfüllung einer wirtschaftlichen und sozialen Notwendigkeit bedeutet, die den einzelnen Unternehmer aus seiner Isolierung, in die er durch die Konkurrenz der Industrie und der Großbetriebe der Warenverteilung sowie durch die Dezentralisation der Erzeugung und des Warenabsatzes im Klein-gewerbe geraten war, heraushob und ihn in ein wirtschaftspolitisches Machtgebilde der modernen Wirtschaft einbaute.

So stellen vor allem die beiden Wirtschaftsformen Handwerk und selbständiger Detailhandel, dann aber auch jene der selbständigen Kleinindustrie und des selbständigen wirtschaftlichen Verkehrs zufolge ihres Zusammenschlusses eine wesenshafte, in sich starke Komponente der schweizerischen Gesamtwirtschaft dar, die aus dem Wirtschaftsleben nicht mehr hinweg gedacht werden kann; sie ist das unentbehrliche Gegengewicht gegen die eine gesunde Ausgeglichenheit des Kräftespieles störenden geg-

nerischen Unternehmungsformen. So beansprucht heute die Wirtschaftsgruppe Gewerbe das Interesse einer breiten Öffentlichkeit. Wesen und Tätigkeit einer Organisation, die auf die erwähnten Ziele der Erhaltung und Förderung eines unentbehrlichen Teiles des Schweizerischen Wirtschaftspotentials ausgerichtet ist, muß sowohl die Wirtschafts- und Sozialpolitik wie auch den Gesetzgeber beschäftigen.

Insbesondere könnte die Darstellung der Geschichte und der gesamten umfassenden Tätigkeit des Gewerbeverbandes Basel-Stadt für die allgemeine Wirtschaftspolitik ergiebige Erkenntnisquellen vermitteln.

Es möge aber genügen, wenn der Aufbau und die Entwicklung des Verbandes seit 1918 und seine Stellung in der Wirtschaftsordnung aufgezeigt wird, und zwar im ersten Teile dieser Darstellung, und wenn daran anschließend, im zweiten Teil, aus der Wirtschaftspolitik des Verbandes die wichtigsten Maßnahmen herausgegriffen werden, welche die wirtschaftliche Existenz des Gewerbes schützen und seine Entwicklung fördern wollen. Das Ziel dieser Abhandlung ist, die Überzeugung von der Unentbehrlichkeit der gewerblichen Organisation zu vertiefen und zu verbreiten und weiterhin auch die Zweckmäßigkeit und die sachliche Berechtigung der Organisationsform des Basler Gewerbeverbandes, die in der Zusammenfassung der beiden für das Handwerk und den Detailhandel gebildeten Kammern, in welche auch die übrigen gewerblichen Wirtschaftsformen eingereiht wurden, ihr strukturelles Gefüge erhalten hat, unter Beweis zu stellen.

Doch zuvor ist es notwendig, sich — und dies ist auch Gegenstand des ersten Teiles — mit dem Begriff «Gewerbe» auseinander zu setzen. Es erscheint unerlässlich, gegenüber der Verschiedenartigkeit der Auffassungen, die uns über den Inhalt dieses Begriffes entgegentritt, zu untersuchen, welches die Wesensmerkmale des Gewerbes sind, das von dem Kantonalen Gewerbeverband Basel-Stadt repräsentiert wird, und dieselben mit den als maßgeblich anzusehenden Begriffsmerkmalen in Vergleich zu setzen. Eine solche Untersuchung ist von einer großen praktischen Bedeutung, stellt sie doch, je nach ihrem Ergebnis, eine Art Aktivlegitimation für einen Verband dar, der, wie schon der Name sagt, die Vertretung des Gewerbes für sich in Anspruch nimmt.

Das Gewerbe. Begriff und Organisation unter besonderer Berücksichtigung des Gewerbeverbandes Basel-Stadt

ERSTER ABSCHNITT

Begriff und Umfang

Der Inhalt des Begriffes « Gewerbe », wie er heute zur Bezeichnung einer wirtschaftlichen Gegebenheit angewendet wird, ist nicht eindeutig. Unter diesem Begriff werden die verschiedenartigsten Tatbestände subsumiert. Es ist hier derselbe Vorgang in der Entwicklung eines Begriffsinhaltes festzustellen, wie überall, wo ein Geschehen, das nicht als endgültiges Faktum in die Geschichte einging, sondern weiter wirkte, sich wandelte und in mannigfaltiger Verästelung seiner Ausgangsform sich entwickelte, mit einem Namen versehen wurde. Die einzelnen Stufen des Wachstums haben neue Bezeichnungen erhalten, ohne daß die bisherige aufgegeben wurde. Diese wurde so oft zu einem Sammelbegriff. Es ist nun von besonderem Interesse, daß der Begriff « Gewerbe » zwar ebenfalls diesen Kurs von einer eindeutigen Sachbezeichnung zu einer Sammelbezeichnung nahm, daneben aber auch wieder eine Einschränkung erfuhr und in dieser auf nur ganz bestimmte und klar umreißbare Tatbestände Anwendung findet. Die in eine so angewandte Bezeichnung einbezogenen ökonomischen Vorgänge und Tatbestände wollen wir als « Gewerbe im engeren Sinne » bezeichnen.

Es soll gezeigt werden, was unter Gewerbe im engeren Sinne verstanden werden kann. Dies erfordert sowohl ein Eindringen in die Sphäre des Rechts wie auch in die wissenschaftliche Betrachtungsweise der Wirtschaftsstruktur und schließlich in die Tatsachen der Betriebsgestaltung selbst.

Damit ist gleichzeitig die Gliederung der Darstellung vorgezeichnet. Die Ergebnisse mögen jeweils in Vergleich gebracht

werden zur ökonomischen Struktur der im Kantonalen Gewerbeverband Basel-Stadt organisierten Unternehmungen. Eine solche Gesamtschau, kritisch ausgewertet, läßt feststellen, welche Unternehmungen gemäß ihrem wirtschaftlichen und sozialen Charakter für die Mitgliedschaft im Verbandsverband prädestiniert sind und somit für Erhaltung und Stärkung der eigenen Schlagkraft der Organisation im Interesse ihrer Mitglieder in deren Reihen ihren Platz behalten oder einnehmen sollen.

ERSTES KAPITEL

Der Begriff « Gewerbe » in der Gesetzgebung und in der Wirtschaftswissenschaft

A. Der Gewerbebegriff in der Gesetzgebung

Die Terminologie der Gesetzgebung gebraucht den Begriff « Gewerbe » nicht immer im gleichen Wortsinn. Uns interessiert deshalb die Antwort auf die Frage, ob der obenerwähnte Begriff « Gewerbe im engeren Sinne » in der Gesetzgebung anerkannt ist und somit sein Gebrauch in der wirtschaftlichen Betrachtungsweise von der Gesetzgebung her fundiert ist. Des weiteren haben wir festzustellen, was gegebenenfalls von der juristischen Wissenschaft unter Gewerbe im engeren Sinne verstanden wird. Für die Prüfung dieser Fragen bietet in erster Linie der Wortlaut der Bundesverfassung ergiebige Erkenntnisquellen.

In der alten Fassung der Artikel 31, 32bis, 34, 34ter und 64 der Bundesverfassung werden die Ausdrücke « Gewerbe », « gewerblich », « gewerbsmäßig » gebraucht, ohne daß deren Inhalt näher definiert ist. Da die gesetzgeberische Absicht der einzelnen Bestimmungen dieser Artikel ihrer Natur nach eine verschiedene ist, kam es zu einem über Jahrzehnte hindurch geführten Streit der Rechtsgelehrten über den juristischen Gewerbebegriff. Es handelte sich hierbei im wesentlichen um die Auslegung des Artikels 34ter, der dem Bund die Befugnis erteilte, auf dem Gebiete des Gewerbewesens einheitliche Bestimmungen aufzustellen. Einer solchen Kompetenz des Bundes steht nun die in Artikel 31 garantierte Handels- und Gewerbefreiheit gegenüber. Es

schien mithin nur die Alternative gegeben zu sein, zwischen den beiden Artikeln einen Widerspruch festzustellen, oder aber einen verschiedenartigen Inhalt des in beiden Artikeln gebrauchten Ausdruckes « Gewerbe » anzunehmen.

In der Absicht, die obengestellten Fragen von der Gesetzgebung her beantwortet zu erhalten, wurden die wichtigsten Kommentare zur Bundesverfassung und die in zahlreichen sonstigen Abhandlungen bedeutender Juristen vertretenen Meinungen für die Zwecke dieser Arbeit zu Rate gezogen. Hierbei zeigt sich als das für uns wesentlichste Ergebnis, daß über die Motive des Artikels 34ter in sachlicher Hinsicht eine Verschiedenheit der Auffassung nicht besteht. Es sollte dem Bund die Möglichkeit gegeben werden, zum Schutze der Gewerbebezweige, die im Kampf mit den kapitalistischen Unternehmungsformen ihre Existenz verteidigen müssen, gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen. Der hiernach dem Gesetzgeber vor Augen stehende Kreis von Schutzbedürftigen war durch die Umstände, die zur Entstehung des Artikels 34ter führten, genau umgrenzt. Er repräsentiert das Gewerbe im engeren Sinne. Dieser Begriff war also dem Gesetzgeber inhaltlich geläufig, und der erwähnte Artikel ist demnach als eine Ausnahmebestimmung zu Artikel 31 zu betrachten. Daß dies in seiner Fassung nicht zum Ausdruck kam, ist für unsere Schlußfolgerung nicht von wesentlicher Bedeutung.

Im übrigen darf das Ergebnis der Untersuchungen zahlreicher Juristen über die in Rede stehende Frage in folgender Feststellung zusammengefaßt werden:

Die Bundesverfassung gebraucht das Wort « Gewerbe » als Sammelbegriff für jede berufsmäßige Form einer privaten Erwerbstätigkeit. Sie ändert diese Ausdrucksweise auch dann nicht, wenn sich einzelne ihrer Bestimmungen auf bestimmte Gewerbearten beschränken. Die Gründe hierfür sind gesetzestechnischer Natur; sie sollen dem Bund für seine Maßnahmen einen gewissen Spielraum lassen. Dadurch ist zum mindesten eine Unklarheit über die Tragweite solcher Bestimmungen entstanden, obschon ihr praktischer Geltungsbereich eindeutig ist, und sich im Falle des Artikels 34ter auf das Gewerbe bezieht, das nach allgemeinem Sprachgebrauch als Gewerbe im engeren Sinne gilt, nämlich:

- a) das Handwerk und die Kleinindustrie im Produktionssektor;
- b) den selbständigen, seßhaften Detailhandel und den wirtschaftlichen Verkehr im engeren Sinne im Verteilungssektor.

Obschon nach alledem in der Gesetzgebung eine juristische Definition des Gewerbebegriffes nicht zu finden ist, bildet sie doch, wie das Beispiel der besprochenen Artikel der Bundesverfassung zeigt, den Beweis dafür, daß der von uns zur Umschreibung des Gewerbes, das im Kantonalen Gewerbeverband Basel-Stadt zusammengefaßt ist, angewandte Begriff des Gewerbes im engeren Sinne mit dem ihm zugewiesenen Inhalte von der Seite der Gesetzgebung her legitimiert ist.

Diese Feststellung findet ihre Bestätigung auch durch die Gesetzgebung der Kantone. Auch hier sind Schutzmaßnahmen zugunsten des Gewerbes erlassen worden, die sich ihrem Sinn und Ziele nach ebenfalls auf die genannten Gruppen, also auf das Gewerbe im engeren Sinne beschränken.

B. Der Gewerbebegriff in der Wirtschaftswissenschaft

Die wirtschaftswissenschaftliche Literatur bietet eine große Zahl von Abhandlungen über den Gewerbebegriff. Die von den einzelnen Autoren erarbeiteten Feststellungen zeigen ein mannigfaltiges, keineswegs eindeutiges Bild. Wie in der Rechtswissenschaft wechseln weite Auslegungen des Begriffsinhaltes mit engen, durch bestimmte Tatbestände begrenzten. Als Kriterium für letztere wird oft die Selbständigkeit des produzierenden Unternehmers, also das Vorhandensein eines Individualbetriebes herausgestellt. Dieses Merkmal wird für so entscheidend angesehen, daß den von ihm gekennzeichneten Unternehmungen ausdrücklich eine Sonderstellung zugebilligt wird.

Ohne hier die Erkenntnisse auch nur andeuten zu können, die das Studium der wichtigsten Fachliteratur vermittelt hat, sei festgehalten, daß die Anwendung des Tatbestandes des wissenschaftlich umschriebenen Individualbetriebes auf die konkrete im Gewerbe gegebene Struktur uns wiederum die Betriebsformen vor Augen stellt, die wir bei der Rechtswissenschaft unter die Bezeichnung « Gewerbe im engeren Sinne » einreihen

konnten. Hierbei ist ein grundsätzlicher Unterschied nach Unternehmungen der Gütererzeugung und Güterverteilung nicht zu machen. Die Wissenschaft anerkennt die Gleichförmigkeit des inneren Wesens beider Gruppen, von denen die letztere aus der ersteren, dem Handwerk hervorgegangen und in der Arbeitsgesinnung mit ihr verbunden ist. Es ist somit nur folgerichtig, daß beide Gruppen sich in gemeinsamen Organisationen zusammen fanden, wobei sie, frei von theoretischen Betriebsrück-sichten, sich dem Gebot des praktischen Lebens fügten.

So gibt uns auch die Wirtschaftswissenschaft die Begründung zu der Formulierung des Begriffes « Gewerbe im engeren Sinne » wie sie nachstehend zum Ausdruck gebracht ist.

Das Gewerbe im engeren Sinne umfaßt:

- a) Im Produktionssektor: Handwerk und Kleinindustrie, welche auch als « verlängertes Handwerk », « Großhandwerk », « Manufaktur » oder « Inlandindustrie » bezeichnet wird.
- b) Im Verteilungssektor: Detailhandel und wirtschaftlichen Verkehr im engeren Sinne, wobei unter wirtschaftlichem Verkehr im engeren Sinne die entsprechenden Wirtschaftseinheiten des Gast-, Reinigungs- und Hygienewesens, des Transports u. a. Wirtschaftsklassen subsumiert werden können.

Dagegen gehören nicht nur zum Gewerbe im engeren Sinne jene Unternehmen der genannten Wirtschaftsformen, denen eine gesellschaftliche Betriebsform eigentümlich ist. Diese stellen Sonderformen des Gewerbes dar, « Zugewandte Orte », die unter einem Gewerbebegriff im weiteren Sinne eingegliedert werden müssen.

ZWEITES KAPITEL

Die wirtschaftlichen und sozialen Merkmale der gewerblichen Wirtschaftseinheit

Nachdem das Gewerbe begrifflich definiert werden konnte, verbleibt die Aufgabe, die unter dem gefundenen Begriff einzu-reihenden Wirtschaftseinheiten in ihrem organhaften Wesen zu untersuchen und sie in ihrer Lebensfunktion zu betrachten, um Merkmale zu finden, die von den tatsächlichen Gegebenheiten

des Wirtschaftslebens her beweisen, daß ein mit der theoretischen Begriffsbestimmung harmonisierender Gewerbetyp tatsächlich besteht.

Das Ergebnis der angestellten Überprüfung des inneren Wesens der unter dem umschriebenen Gewerbebegriff verstandenen Wirtschaftseinheiten läßt den Schluß zu, daß zwei Arten von charakteristischen Eigenheiten die Struktur des Gewerbes im engeren Sinne bestimmen und dasselbe bei aller Verschiedenartigkeit seiner Erscheinungsformen als eine organische Einheit herausstellen. Es sind dies einmal gleichartige Faktoren, welche die innere Betriebsgestaltung auslösen und zum anderen die einheitlich tendierenden äußeren Kräfte, welche die Gemeinsamkeit der Interessen im Gesamtrahmen der Wirtschaft zum Ausdruck bringen.

A. Die innere Betriebsgestaltung

Jede Wirtschaftseinheit erhält ihr Gepräge durch die sie beherrschende Wirtschaftsgesinnung und durch die von der geistigen Zielrichtung geformten Wirtschaftstechnik.

I. Die Wirtschaftsgesinnung

Die Wirtschaftsgesinnung ist der geistige Motor des wirtschaftlichen Verhaltens jedes wirtschaftenden Subjektes. Ist nun das Gewerbe von einer einheitlichen Wirtschaftsgesinnung geformt? Um es vorweg zu sagen, auch im Gewerbe ist das wirtschaftliche Zielstreben weitgehend von äußerem Einfluß abhängig; auch hier gilt es, die Existenzgrundlage fortwährend den allgemeinen Bedingungen des Marktes und der Technik anzupassen. Denn das erwerbswirtschaftliche Prinzip, das Bestreben, mit den gegebenen Mitteln ein Maximum von Gewinn zu erlangen, ist selbstverständlich auch im Gewerbe wirksam und hat ihm den Weg zur fortschrittlichen Entwicklung gewiesen. Trotzdem hat sich eine scharfe Trennungslinie zwischen Gewerbe und kapitalistisch orientierten Wirtschaftseinheiten gebildet und erhalten. Sie wird durch die dem Gewerbe wesenshafte Geisteshaltung gezogen, die für die Betriebsgestaltung die persönliche

Verbundenheit des wirtschaftenden Menschen mit seinem Werke, d. h. mit dem Zustandekommen und der Formung des Produktes oder — im Detailhandel — mit der Art und Weise der Bedarfsdeckung und der Pflege der Kundschaft entscheidend sein läßt. Dieses am tiefsten wirkende Grundelement der Wirtschaftsgesinnung im Gewerbe bedeutet die Wurzel seiner Kraft; denn keine andere Waffe steht dem Gewerbe, wenn es sich nicht selbst in seiner Eigenart aufgeben will, gegenüber der ökonomischen Überlegenheit des kapitalistischen Großbetriebes zur Verfügung, als die der spezifisch persönlichen und individuellen Einzelleistung.

Die Stellung des Unternehmers im Gewerbe als Persönlichkeit zur Gestaltung von Produktion und Absatz ist also das typische Merkmal für die Wirtschaftsgesinnung im Gewerbe. Sie ist es auch, die dem anderen Gesinnungsmerkmal, dem in allen Wirtschaftseinheiten gegebenen Erwerbsprinzip seinen Wirkungsbereich vorschreibt, also das Ausmaß und die Möglichkeit technischer Rationalisierung und der Kapitalverwendung bestimmt.

II. Die Wirtschaftstechnik

Die beiden Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital müssen, wenn die Arbeitsgesinnung und ihre gestaltende Wirkung richtig aufgezeigt wurde, im Gewerbe in einer besonderen Weise in Wirksamkeit treten und ihrerseits das Eigentümliche und zugleich Gemeinsame der gewerblichen Unternehmungsform augenfällig machen.

a) Der Produktionsfaktor Arbeit

Die menschliche Arbeitsleistung vollzieht sich im Gewerbe in der Gestalt des Berufes; sie hat somit ihre bestimmte Form, die ihrerseits durch die, die Arbeitsleistung im Berufe erst möglich machende qualitative und quantitative Ausbildung bedingt ist. Je spezifizierter hiernach die Gestalt der Arbeit ist, um so weniger kann sie durch andere Produktionsmittel ersetzt werden. Das durch die Berufsausbildung erworbene Wissen und Können, welches den gesamten Arbeitsvorgang beherrscht, ist das typischste unter den Merkmalen der gewerblichen Tätigkeit.

Dieses Merkmal schließt die Arbeitsteilung im Gewerbe keineswegs aus. Doch ist hier die Arbeitsteilung etwas wesenshaft anderes als diejenige in der Industrie oder im Großbetrieb des Handels. Sie ordnet sich dem Grundsatz des Individualbetriebes unter und unterbricht die individuelle Beziehung zwischen Mensch und Maschine nicht. Auch bei weitgehender Mechanisierung der Produktion behält der gewerbliche Arbeiter seine Eigenschaft als eigentlicher Gestalter seines Werkes und die Maschine ist nur sein Werkzeug.

Dies will auf der Ebene der Güterverteilung bedeuten, daß wir hier die idealtypische Persönlichkeit der Gewerbetreibenden daran erkennen, daß alle Eigenschaften, die der Güterabsatz einer Branche verlangt, in der Person des Gewerbetreibenden vereinigt sind. Sie gestatten dem Handelsgewerbe die schnelle Anpassung des Warensortiments an Bedarf, Produktion und Kaufkraft und in persönlicher Hinsicht die Pflege der Verbundenheit mit dem Kunden, also individuelle Kundenberatung, getragen vom Vertrauen und von der Verpflichtung zur Verantwortung.

b) Der Produktionsfaktor Kapital

Nach dem über das Verhältnis des Menschen zur Maschine im Gewerbe Gesagten muß die Maschinenverwendung im Gewerbe naturnotwendig ihre Grenzen haben. Tatsächlich gibt die Untersuchung der Frage, inwieweit die Ausstattung des produzierenden Gewerbes mit Maschinen als «konstantem» Kapital überhaupt tragbar ist, für die Erkenntnis des Gewerbes aus seiner betriebswirtschaftlichen Struktur sehr beweiskräftige Aufschlüsse.

Die Funktion des Kapitals als Produktionsfaktor im Gewerbe stößt auf die grundlegende Tatsache, daß die gewerbliche Produktion ihrem Wesen nach durch die qualitative Berufsarbeit bestimmt ist und daß der Anteil der Arbeit am Produkt nur beschränkt substituierbar ist.

Sehen wir nun den Einsatz der Arbeit als konstant und demnach den des Kapitals als variabel an, nach dem es nur die Arbeit in verschiedener Weise zu ergänzen vermag, und beobachten wir das Spiel des Gesetzes des abnehmenden Ertrages, so können

wir rechnerisch aufzeigen, daß der Grenzertrag des variablen Teiles der Produktionsmittel von einer gewissen Grenze an sinkt, so daß die Möglichkeit erfolgversprechender Verwendung des Kapitals in der gewerblichen Wirtschaft genau bestimmbar, d. h. begrenzt, ist.

Diese Feststellungen mögen als Zusammenfassung des Ergebnisses einer ausführlichen wissenschaftlichen Darstellung hingenommen werden. Die mit ihr angedeutete Funktion der Faktoren Arbeit und Kapital in der Gesamtwirtschaft vermag die Existenz eines Idealtypes des Gewerbebetriebes an Hand der tatsächlich gegebenen Betriebsverhältnisse nachzuweisen.

B. Die von außen auf die Betriebsgestaltung wirkenden Faktoren

Ebensowenig wie die Untersuchung des Wesens eines Menschen dessen wirklich zutreffendes Bild ergeben könnte, wenn sie sich auf den Menschen als absolutes Individuum beschränken und die von außen her den Menschen formenden Einflüsse übersehen würde, kann die bisherige Darstellung des Gewerbes — mit dem Ziele der Begriffsbildung — ausreichend sein, um eine vollständige und in allen Teilen zutreffende Charakteristik des Gewerbes zu erbringen. Der einzelne Gewerbetreibende sieht sich wie der Einzelmensch in eine Gemeinschaft gestellt, die zwar von ihm selbst mitgeschaffen wurde — sei es auch nur unbewußt durch seine bloße Existenz — die aber ihrerseits in Ausübung ihrer eigenen Wesensaufgabe wiederum gestaltend auf ihn einwirkt. Diese äußeren Krafteinflüsse sind so wichtig, daß sie in der Betrachtung des Gewerbes in unmittelbaren Zusammenhang mit den eigentlichen Produktionsfaktoren gestellt werden müssen.

I. Die zwischenbetriebliche Spezialisierung

Die Aufspaltung des gesamten Produktionsprozesses durch die arbeitsteilig arbeitenden Kräfte nach verschiedenen Branchen und deren weitere Aufgliederung in der Weise, daß das Teilarbeitsgeschehen zu selbständigen, in sich geschlossenen Teilarbeitsvorgängen, d. h. zum Berufe wird, ist in keinem anderen Wirtschaftsbereich in solcher Vollendung erreicht, wie im gewerb-

lichen. Zwar wird das Eindringen der Spezialisierung in die gewerbliche Wirtschaftseinheit durch die funktionsvereinigende Wirkung des Berufes weitgehend verwehrt; dafür ist die Arbeitsteilung unter den gewerblichen Wirtschaftseinheiten selbst um so ausgeprägter. Diese zwischenbetriebliche Spezialisierung im Gewerbe, d. h. die Berufsspezialisierung nach dem Produkt, hat nun im Blick auf die dem Beruf im Rahmen der Gesamtwirtschaft gestellte Aufgabe eine Koordination entstehen lassen, die je nach ihrer Zielrichtung einen horizontalen oder einen vertikalen Aufbau gefunden hat.

II. Die horizontale Koordinierung

Jene Organisationen, die ein beruflich-betriebliches Zusammenwirken zwischen gleichen Branchen und Berufen mit gleicher wirtschaftlicher Zwecksetzung ermöglichen wollen, verwirklichen die horizontale Koordination. Ihre Form ist je nach Art und Umfang des angestrebten Erfolges der Zusammenarbeit verschieden.

In der schweizerischen Wirtschaft erlangten die Berufsverbände im Gesamtaufbau der horizontalen Wirtschaftsgliederung die größte Bedeutung. In Auswirkung des Grundsatzes der Gewerbefreiheit sind sie vom Prinzip der Freiwilligkeit getragen. Sie verdanken ihre Entstehung dem Willen und der Notwendigkeit, gemeinsame Anliegen eines Berufes durch die Gemeinschaft der Berufsangehörigen wahrzunehmen.

Im Gewerbe bildeten sich in erster Linie Selbsthilfeorganisationen mit vorab wirtschaftlicher Zielsetzung, und zwar mit der Aufgabe, dem im Verfolg der Auswirkungen der Gewerbefreiheit sich breitmachenden Mißständen zu begegnen (Schmutzkonkurrenz, Hausierunwesen, Submissionen). Daran schloß sich die sozialpolitische Aufgabe, die durch die Forderungen der organisierten Arbeitnehmer bedingt wurde und die die Berufsverbände auch die Funktion der Organisation der Arbeitgeber übernehmen ließ. Nach der Mitgliedschaft unterschieden, sind die Berufsverbände einzuteilen in reine Berufsverbände (Zusammenfassung der Angehörigen des gleichen Berufes), gemischt berufliche Berufsverbände (Organisation verwandter Berufe) und Branchenverbände (Organisation des Detailhandels).

III. Die vertikale Koordinierung

Die vertikale Organisation ist die planmäßige Zusammenfassung möglichst aller aufeinander folgender Produktions- und Leistungsstufen einer bestimmten Wirtschaftsgruppe. Sie will letztere als ein Ganzes repräsentieren.

Im schweizerischen Gewerbe finden wir diese Zusammenfassung zur Vertretung des Gewerbes in seinen gemeinsamen wirtschaftlichen Zielen in der kantonalen Ebene durch die kantonalen Gewerbeverbände verwirklicht. Diese bauen sich auf den kantonalen Berufsverbänden auf und treffen sich in ihrer Gesamtheit mit den schweizerischen Berufsverbänden des Gewerbes in der vertikalen schweizerischen Spitzenorganisation, dem Schweizerischen Gewerbeverband.

So mannigfaltig das Gewerbe in seiner äußeren Struktur ist und so vielgestaltig demnach die Organisationen sind, in welchen es sich je nach der Eigenart seiner Glieder zusammenfindet, so eindeutig ist auch die Wesensart des Gewerbes im Unterschied zu anderen Wirtschaftsformen. Die in unserer Betrachtung unter den Begriff « Gewerbe im engeren Sinne » herausgestellten Wirtschaftseinheiten erscheinen in ihrer vertikalen Organisation als geschlossener Organismus. Daß dieser zu seiner Vollkommenheit im Laufe der Jahrzehnte heranwachsen konnte, zeigt, daß das praktische Leben für seine Probleme die Lösungen findet, die über begriffliche Definitionen theoretischer Art hinweg schreitend, den realen Tatsachen und Gegebenheiten gerecht werden und Gleichartiges zusammengeführt haben. Damit soll ausgedrückt werden, daß die gewerbliche Organisation, wie sie uns z. B. im Gewerbeverband Basel-Stadt entgegentritt, in sich selbst die Begriffsbestimmung für das Gewerbe enthält, indem diejenigen Wirtschaftseinheiten zum Gewerbe gezählt werden dürfen, die zufolge ihrer gemeinsamen Interessen diese Organisation geschaffen haben. Ein solcher Schluß ist um so berechtigter, als die in der Organisation wirkenden Kräfte, die oben vom Standpunkt der Wirtschaftseinheit aus als äußere Kräfte bezeichnet wurden, in maßgebender Weise auf Gestalt und Entwicklung der Glieder dieser Organisation Einfluß nehmen.

IV. Die Entwicklung des Kantonalen Gewerbeverbandes Basel-Stadt vor 1918

illustriert die Richtigkeit der Bemerkung, daß die Organisation des Gewerbes nur diejenigen Wirtschaftseinheiten in sich vereinigen kann, die die typischen gewerblichen Merkmale aufweisen, die also unter sich verwandt sind. Der erste Vorläufer des Verbandes, der 1834 gegründete freie « Handwerkerverein » war ein einseitig, zeit- und zweckbedingtes Schutzbündnis gegen Gewerbefreiheit und Auslandskonkurrenz. Ihm folgte 1867 der « Basler Gewerbeverein », der wegen weitgespannter Möglichkeit des Beitritts — er umfaßte auch Industrielle — nicht befriedigen konnte und erst nach mehrfacher Statutenänderung im Jahre 1890 als « Handwerker und Gewerbeverein » das werden konnte, was im Gewerbe als notwendig empfunden wurde, nämlich eine « Konzentration um einen gemeinsamen Kern und auf einem gemeinsamen Boden, von wo aus man mit vereinigten Kräften handeln konnte » (Goettisheim S. 58).

ZWEITER ABSCHNITT

Die gewerbliche Organisation in Basel-Stadt seit 1918

ERSTES KAPITEL

Der Gewerbeverband Basel-Stadt

A. Die Organisation

Das Ziel, eine Gesamtvertretung des selbständigen Gewerbes (in seiner im ersten Teil umschriebenen Zusammensetzung) zur Verfügung zu haben, die fähig ist, die wirtschaftspolitischen und sozialen Interessen, insbesondere die Sicherung des dem Gewerbe gebührenden Einflusses auf Gesetzgebung und Verwaltung zu gewährleisten, konnte mit dem durch die Statutenrevision von 1890 erreichten Entwicklungsstadium noch keineswegs als verwirklicht angesprochen werden. Erst die am 25. April 1917 erfolgte Neukonstituierung des von da ab als « Kantonaler

Gewerbeverband Basel-Stadt » firmierenden Verbandes schuf die Organisation, die nicht nur den Interessen der einzelnen Berufe in ihren Sonderfragen gerecht zu werden, sondern auch die Repräsentation des Gewerbes als einer Einheit in allen überfachlichen Fragen auszuüben vermochte. Der bedeutsame Fortschritt dieser Neuregelung wurde durch die Gründung der « Kantonalen Gewerbekammer » erreicht, mit welcher eine organisatorisch fundierte feste Querverbindung der Berufs- und Branchenverbände geschaffen wurde. Diese Kammer wurde als Organ des Gewerbeverbandes entsprechend der nun eindeutig gewordenen Verbandsstruktur in je eine Teilkammer für Handwerk und Kleinhandel gegliedert.

Der organisatorische Aufbau des Verbandes nach seiner Umwandlung zeigt folgendes Bild:

Der *Verbandskörper* setzt sich aus dem Zusammenschluß der kantonalen Berufs- und Branchenverbände sowie aus Einzelmitgliedern zusammen. Die erwähnten Verbände stellen die Sektionen des Gewerbeverbandes dar. Sie wählen (unter näher bestimmter Mitwirkung der Einzelmitglieder) die *Delegiertenversammlung*; diese ist die oberste Verbandsbehörde. Ihr obliegt im besonderen: Die Wahl des Verbandspräsidenten, der Mitglieder der Gewerbekammer, die Beschlußfassung über Jahresrechnung und Budget, die Festsetzung der Jahresbeiträge. Für die materielle Verbandsarbeit gibt die Delegiertenversammlung die Wegrichtung an. Sie behandelt die aktuellen, das Handwerk und den Detailhandel berührenden grundsätzlichen Fragen nach ihrer vorbereitenden Durcharbeitung durch die Gewerbekammer abschließend und stellt das gesamte Arbeitsprogramm des Verbandes nach dem Vorschlag der Kammer fest.

Die *Gewerbekammer* wird in ihrer Zusammensetzung durch die Präsidenten der Sektionen und durch zur Sicherung der Parität von der Delegiertenversammlung gewählte weitere Mitglieder bestimmt. Jede der beiden Teilkammern bildet in sich Ausschüsse, welchen die vorbereitende Beratung und Beschlußfassung über Fachfragen zusteht, die nach dem Beschluß der Plenarkammer der Delegiertenversammlung zuzuleiten sind. Die Plenarkammer behandelt auch die vom Verbandsvorstand vorberatenden, aber nicht in seine Kompetenz fallenden Geschäfte. Da die Gewerbekammer zudem bei der Bildung des Gesamt-

vorstandes wesentlich mitwirkt, ist sie das Gremium, welches die Verbandsarbeit im ganzen inhaltlich formt und die einzelnen Fragen sachverständig in den Rahmen einer einheitlichen verbandspolitischen Zielsetzung hineinzuführen berufen ist. In ihrer eigenen Gliederung ist andererseits die Gewähr geboten, daß bei aller Betonung der Geschlossenheit des Gewerbeverbandes die fachliche Verschiedenheit seiner inneren Struktur beim Ausdruck des Verbandswillens nicht unbeachtet bleiben kann.

Dieser Notwendigkeit wird in der Regelung der Bestellung des *Verbandsvorstandes* sinnvoll entsprochen. Während der Präsident von der Delegiertenversammlung gewählt wird, bestellt die Satzung die Obmänner der beiden Abteilungen der Gewerbekammer zu Vizepräsidenten und läßt aus der Mitte der Mitglieder der Kammer 8—12 Beisitzer des Vorstandes zuwählen.

Der Vorstand vertritt den Verband nach außen und pflegt den Verkehr mit den Behörden und anderen Körperschaften. Er hat die Beschlüsse der Delegiertenversammlung zu vollziehen und hat im übrigen die Voraussetzungen für die ständige Arbeitsbereitschaft des Verbandes zu gewährleisten.

Ein für die praktische Verwirklichung der Verbandstätigkeit sehr entscheidendes Organ besitzt der Verband in seinem *Sekretariat*. Es steht als vollziehende Stelle dem Vorstand und der Gewerbekammer gleichermaßen zur Verfügung.

Die Überwachung der Finanzen des Verbandes und des etatmäßigen Gebahrens desselben ist Sache der *Rechnungsrevisoren*, die jährlich von der Delegiertenversammlung gewählt werden.

Die *Geldmittel* des Verbandes werden durch die ordentlichen und außerordentlichen Beiträge der Sektionen und der Einzelmitglieder aufgebracht, deren Höhe die Delegiertenversammlung festsetzt. Dazu kommen freiwillige Beiträge und staatliche Subventionen. Einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung leistet auch das Sekretariat durch die honorierte Führung der Geschäfte von Berufsverbänden.

Einem wichtigen berufspolitischen Aufgabengebiet, dem Ausbildungswesen, hat der Verband durch Schaffung je einer ständigen Kommission für die kaufmännische und handwerkliche Berufsausbildung und Prüfung Rechnung getragen. Die Leiter beider Kommissionen gehören satzungsgemäß dem *Verbandsvorstand* an.

B. Der Verbandszweck

Hier sei nur der statutenmäßig festgelegte Zweck des Verbandes kurz erwähnt; im übrigen ergibt sich die tatsächliche Zielsetzung des Verbandes aus der seit der Zeit seines Bestehens und aus der Gestaltung und der Stellung des Verbandswesens allgemein entwickelten praktischen Tätigkeit des Verbandes, von welcher der weitere Inhalt dieser Abhandlung Zeugnis geben soll.

Nach den Statuten ist das oberste Ziel des Gewerbeverbandes, allgemein ausgedrückt, die Wahrung und Förderung der Interessen des Gewerbes. Die detaillierte Aufzählung einzelner Maßnahmen, die die Erreichung dieses Verbandszieles gewährleisten sollen, läßt eine Gliederung nach drei Hauptaufgaben erkennen, und zwar:

- a) Die Beschäftigung mit speziellen Problemen, welche die verschiedenen Berufe und Branchen in wirtschaftlicher, organisatorischer und sozialer Hinsicht betreffen.
- b) Die Orientierung des Gewerbes über seine wirtschaftliche und soziale Lage und über aktuelle Zeitfragen.
- c) Die eigentliche wirtschaftspolitische Tätigkeit, die aktive Verbandspolitik nach außen zum Schutze und zur Förderung des Gewerbes und seiner Stellung als Ganzes in Staat und Wirtschaft. Hierzu zählt insbesondere die Erstattung von Gutachten und die Vorlage von Anträgen und Gesuchen an die Behörden und an die gesetzgebenden Organe, ferner die Mitberatung bei Erlass einschlägiger Gesetze und Verordnungen und schließlich das gemeinsame Vorgehen mit anderen Korporationen öffentlichen oder privaten Charakters in wirtschaftlichen Fragen von allgemeiner Natur.

C. Die Mitgliedschaft

Der Gewerbeverband Basel-Stadt kennt kollektive und einzelne Mitglieder. Als Kollektivmitglieder gelten die lokalen Berufs- und Branchenverbände des Gewerbes. Die Einzelmitgliedschaft kann in der Regel nur von jenen Gewerbetreibenden erworben werden, in deren Erwerbszweig keine Berufsorganisation besteht, bzw. dem Gewerbeverband als solche nicht ange-

geschlossen ist. Die Begrenzung der Mitgliedschaft in territorialer Hinsicht ist durch den Grundsatz geboten, wonach sich der Gewerbeverband den politischen Grenzen des Kantons anzupassen hat. Insoweit die lokalen Berufs- und Branchenverbände, meist aus wirtschaftlichen Gründen, die Kantonsgrenzen überschreiten, ist den nicht im Kanton Basel-Stadt ansässigen Angehörigen eines Berufs- oder Branchenverbandes die Mitgliedschaft beim Gewerbeverband offen gelassen geworden.

Die Entwicklung des Verbandes gemessen an der Zahl der Mitglieder soll durch den nachfolgenden summarischen Überblick über die Mitgliederbewegung aufgezeigt werden.

Noch im Jahre der Umwälzung des Gewerbeverbandes vollzog sich eine starke Vermehrung der Verbandsmitglieder und eine Bewegung zur Gründung von neuen Berufs- und Branchenverbänden. Die Mitgliederzahl wuchs um 51 %. Im folgenden Jahre war die absolute Zunahme an Mitgliedern und Sektionen noch größer. Im Jahre 1919 hatte die Zahl der Sektionen einen Höhepunkt erreicht, der bis 1939 nicht mehr wesentlich überschritten wurde.

Es ist von besonderem Interesse, zu wissen, welchen Anteil das im Kantonalen Gewerbeverband organisierte Gewerbe an der Gesamtzahl der vorhandenen Gewerbebetriebe hat. Eine Untersuchung, die hierüber nach dem Stand der Verhältnisse des Jahres 1939 angestellt wurde, gibt über Umfang und Stärke der gewerblichen Organisationen wie folgt Aufschluß:

Die Gesamtzahl der Betriebe von Handwerk und Kleinindustrie betrug 2920. Davon gehörten 1285 = 44 % dem Gewerbeverband Basel-Stadt an. Hierbei ist die kleine Zahl organisierter Betriebe in der größten Betriebsklasse, dem Konfektions- und Ausrüstungsgewerbe besonders auffällig. Nur 21,24 % dieser Betriebsklasse sind organisiert. Es dominiert hier der Kleinstbetrieb.

Die Zusammenstellung der Ergebnisse der Untersuchungen in den organisierten Betriebsarten des Kleinhandels zeigt ein Verhältnis von 1729 vorhandenen Betrieben zu 929 Mitgliedern des Gewerbeverbandes, das sind 53,73 %. Ähnlich ist das Verhältnis in der Gewerbegruppe wirtschaftlicher Verkehr im engeren Sinne. Von 1197 Betrieben sind 681, also 56,89 %, Verbandsmitglieder.

Ein Rückblick über die Bewegung der Kurve der Mitgliederzahl des Gewerbeverbandes bestätigt, daß das Interesse an der Mitgliedschaft zu jenen Zeiten am regsten war, in welchen sich besondere wirtschaftliche oder sozialpolitische Spannungserscheinungen zeigten.

ZWEITES KAPITEL

Das Wesen der gewerblichen Organisation von Basel-Stadt

Um das Verbandsgefüge richtig beurteilen zu können, muß ein kurzes Wort über das Verhältnis zwischen Berufs-, bzw. Branchenverbänden und Gewerbeverband gesagt werden.

Der erste Eindruck, der eine nur oberflächliche Betrachtung des Gebäudes der gewerblichen Gesamtorganisation von Basel-Stadt wie auch der entsprechenden Bauwerke in den anderen Kantonen und in der Eidgenossenschaft überhaupt vermittelt, führt sehr oft zu dem Urteil, das Organisationswesen sei zu stark aufgespalten, in seiner Gliederung übersetzt und in seiner Gesamtheit zu kompliziert. Demgegenüber vermag eine Betrachtung der Aufgabenverteilung und die Art des Zusammenwirkens der einzelnen Organisationen die Überzeugung auszulösen, daß die gegebene Organisation einer tief begründeten wirtschaftspolitischen Notwendigkeit entspricht.

A. Die Aufgaben der Berufsverbände

Die unterste Stufe in der Gliederung des Gewerbes bilden die nach den verschiedenen Berufen und Branchen des Handwerks, des Kleinhandels und des wirtschaftlichen Verkehrs geordneten lokalen und regionalen Berufsorganisationen. Sie wollen den Berufsangehörigen ein Instrument zur wirksamen Selbsthilfe in beruflichen, wirtschaftlichen und sozialen Fragen sein. Dazu gehört insbesondere die Förderung des Berufs durch Ausbildung eines tüchtigen Nachwuchses, die Bekämpfung des unlauteren Wettbewerbes und der Schutz gegen die Übermacht des Großkapitals und dessen Geschäftsmethoden.

Die lokalen Berufsorganisationen haben sich zur besseren und schlagfertigeren Gestaltung ihres Wirkens und insbesondere zur Durchführung von Aufgaben auf gesamtschweizerischem Wirtschaftsgebiet zu schweizerischen Berufs- und Branchenverbänden zusammengeschlossen. Ende 1935 waren es deren insgesamt 744. Ihre Aufgabe ist die Förderung des technischen Fortschritts in dem betreffenden Gewerbe; ferner die Gestaltung der Berufsausbildung, und zwar die Aufstellung einheitlicher Lehrverträge, die einheitliche Durchführung von Prüfungen. Des weiteren finden wir im Arbeitsprogramm dieser schweizerischen Organisationen die Förderung des Buchführungs- und Treuhandwesens, die Übernahme von Garantiekautionen, die richtige Preisgestaltung und die Beschaffung von Unterlagen über Konjunktur und Lage des Berufes, sowie die Erarbeitung von Anregungen über die bestmögliche Vertretung der gewerblichen Lebensansprüche. Ein besonders wichtiges Arbeitsgebiet bezieht sich auf die berufsmäßige Regelung des Arbeitsverhältnisses, die Mitwirkung beim Abschluß von Gesamtarbeitsverträgen, bei der Allgemeinverbindlicherklärung derselben, sowie bei der Gestaltung der Lohn- und Arbeitszeitbedingungen. Von nicht minderer Bedeutung ist die Tätigkeit dieser schweizerischen Verbände in der Ordnung des eigenen Hauses des betreuten Berufes. Die Liquidation überzähliger Betriebe, die Bekämpfung notorischer Preisschleuderei oder unlauterer Konkurrenz sind einige markante Beispiele aus diesem Arbeitsgebiet.

B. Die Aufgaben der Gewerbeverbände

Der oben kurz gestreifte, in den Statuten formulierte Zweck des Kantonalen Gewerbeverbandes Basel-Stadt läßt bei näherer Betrachtung der zur Erreichung der Verbandsziele zu unternehmenden Bemühungen eine innere und eine äußere Verbandspolitik unterscheiden.

Zu den nach innen gerichteten Maßnahmen gehört vor allem die Aufgabe, möglichst alle gewerblichen Berufsarten in Branchen und Berufsverbänden zusammenzufassen, also die Organisationspolitik. Es wurde gezeigt, daß nach den Erhebungen von 1939 auf diesem Gebiet in Basel-Stadt noch viel zu tun übrig

war. Doch wurden bis heute große Fortschritte erreicht und der Verband kommt seinem Ziele, allmählich alle Meister und Geschäftsinhaber ihrem Berufsverband einzufügen auch weiterhin näher. Zur Aufgabe der Organisationspolitik gehört aber auch die Festigung des Organisationsgefüges durch Anpassung der Statuten an die jeweils veränderten Bedürfnisse und Verhältnisse. Das eigentliche Gebiet der inneren Verbandspolitik ist aber auf die Lösung der speziellen beruflich-fachlichen Probleme der einzelnen Sektionen des Handwerks und des Kleinhandels, soweit deren Bearbeitung im Interesse des Erfolges vom Gesamtverband zu unternehmen ist, zugeschnitten. Als Beispiel hierfür seien die Veranstaltungen von Fachausstellungen und Kollektivreklame, die Aufstellung von Normalien zu Tarif-, Organisations- und Werkverträgen, die Gründung von Submissions- und Einkaufsgenossenschaften angeführt. Hinzu kommt für den Kleinhandel die Verfolgung des unlauteren Wettbewerbs, die gemeinsame Beteiligung an Messen und Ausstellungen, die Verkehrsförderung usw.

Die wichtigste Aufgabe der äußeren Gewerbepolitik ist die Anteilnahme des Verbandes an der kantonalen Wirtschaftspolitik, an der Gesetzgebung und Verwaltung, oder, anders ausgedrückt, die Herstellung der Verbindung zwischen Gewerbe und Wirtschaftspolitik. Auf der Grundlage der durch die berufliche Organisation des Gewerbes gefundenen Willensäußerung wird das Mitspracherecht in Fragen der Gesetzgebung und Verwaltung gefordert.

Die schweizerischen kantonalen Gewerbeverbände sind zusammen mit schweizerischen Berufs- und Branchenverbänden im schweizerischen Gewerbeverband als der Dachorganisation des Gewerbes vereinigt. Diese Spitzenorganisation übt als ihre wesentliche Aufgabe, allgemein ausgedrückt, die Einflußnahme auf die eidgenössische Gesetzgebung und pflegt die Zusammenarbeit mit der eidgenössischen Verwaltung, namentlich zwecks Sicherung des Mitspracherechts in Fragen der staatlichen Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Der vorstehende kurze Überblick über die das Wesen des Gewerbeverbandes Basel-Stadt entscheidenden organisatorischen Gegebenheiten und über die Aufgabenteilung einerseits und das Zusammenwirken in gemeinsamer Zielsetzung andererseits be-

darf noch der ergänzenden Feststellung, daß der Gewerbeverband Basel-Stadt sich der Lösung der Probleme der Sozialpolitik nur indirekt widmet. Er folgte mit seinem Anschluß an den Basler Volkswirtschaftsbund, der seinerseits eine reine Arbeitgeberorganisation ist, der allgemeinen auch von der Wissenschaft übernommenen Auffassung, daß die sozialpolitischen Aufgaben eigenen Organisationen übertragen werden sollen. In der im Jahre 1920 mit dem Basler Volkswirtschaftsbund abgeschlossenen Vereinbarung beschränkt sich der Gewerbeverband auf die Behandlung aller wirtschaftlichen Fragen, während der Volkswirtschaftsbund zur Behandlung aller sozialpolitischen Fragen, die Bezug haben auf Tarifverträge, Streikversicherungswesen, Streik- und Sperrmaßnahmen und andere Aufgaben, die sich aus Arbeitsverhältnissen ergeben, beauftragt wird. Auf dem Gebiet der Sozialpolitik verbleibt nach dieser Kompetenzvereinbarung dem Gewerbeverband lediglich die Arbeitslosenfürsorge für die selbständig Gewerbetreibenden. Diese ist also im Zusammenhang mit der gewerblichen Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen.

DRITTES KAPITEL

Die Stellung des Gewerbes in der schweizerischen Wirtschaftsordnung

Wenn nun gefragt wird, welches Wirkungsfeld einer gewerblichen Organisation, wie sie der Gewerbeverband Basel-Stadt repräsentiert, zusteht, so muß die Beantwortung der Frage sich aus einer Betrachtung der allgemeinen schweizerischen Wirtschaftsauffassung ergeben. Die Erkenntnis des taktischen Standpunktes der gewerblichen Organisation ist die Voraussetzung der wirtschaftspolitischen Haltung dieser Organisation.

Im Rahmen einer Volkswirtschaft verfolgen alle Einzelwirtschaften ein gemeinschaftliches Ziel, die Versorgung einer bestimmten Gesamtheit von Menschen mit wirtschaftlichen Gütern. Dabei ist diese Volkswirtschaft ein gesellschaftlicher Verband von einer in einer staatlich-politischen Einheit vereinigten Mehrheit von Menschen; sie steht also auf einer realen politischen Grundlage, die wir als « Staat » bezeichnen. Bildet

sich nun durch den Willen mehrerer Wirtschaftseinheiten innerhalb dieser gesellschaftlichen und staatlichen Ordnung ein besonderer Verband, so steht dieser nicht nur mit den Trägern der Wirtschaft, sondern auch mit Staat und Gesellschaft in engster Beziehung. Er ist also zwangsläufig mit ihnen durch seine Organisation verbunden und seine Tätigkeit muß, wenn sie fruchtbar sein soll, die Synthese zwischen wirtschaftlichem Zielstreben und dem übergeordneten staatspolitischen Wollen zu finden, unablässig bemüht bleiben.

Vom Standpunkt des Staates aus zeigen sich die auf der wirtschaftlichen Ebene auftuenden Aufgaben in der Gestalt der allgemeinen schweizerischen Wirtschaftsauffassung und ihr Niederschlag findet sich in den entsprechenden Gesetzen und Verwaltungsmaßnahmen. Diese zusammen sollen als Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung bezeichnet werden.

A. Die schweizerische Wirtschaftsordnung und Wirtschaftsverfassung und ihre Wandlungen

Das entscheidende Merkmal der politischen Verfassung der Schweiz ist die Achtung vor der Freiheit und Selbstverantwortung des Staatsbürgers. Diesem Grundsatz entsprechend, steht die schweizerische Wirtschaftsverfassung in Artikel 31 der Bundesverfassung auf dem Boden der «Freiheit des Handels und der Gewerbe». Nach maßgeblicher Auffassung betrifft aber die Gewerbefreiheit nur das Verhältnis von Bürger und Staat, infolgedessen also auch jenes der Wirtschaft der Gesamtheit der Bürger zum Staat, dagegen berührt sie nicht die Beziehungen der einzelnen Wirtschaften untereinander. Seit der Geburt des Artikels 31 der Bundesverfassung, welche als Abschluß einer liberalen Epoche vor 1874 bezeichnet werden kann, sind im Verhältnis von Wirtschaft zum Staate zahlreiche Bindungen entstanden, deren Wesen sich überwiegend als Hereinnahme der Beziehungen der Wirtschaftsobjekte zueinander in die Sphäre staatlicher Einflußnahme darstellt. Diese Entwicklung ist zunächst durch Bindungen ausgelöst worden, die in Ausnutzung der Gewerbefreiheit in der Wirtschaft selbst als Ausfluß des Machtstrebens der Starken geschaffen wurden und vom Staate als dem Hüter des Gemeinwohls nicht hingenommen werden

konnten. Es darf aber auch die Rolle nicht übersehen werden, die der Staat selbst als Unternehmer bei der Durchbrechung des Prinzipes der Wirtschaftsfreiheit gespielt hat. Weiterhin hat in wachsendem Ausmasse die Wirtschaft, die der Schwierigkeiten auf dem Wege der echten Selbsthilfe nicht mehr Meister werden konnte, selbst nach Bindungen in Form des weiteren Ausbaues der staatlichen Wirtschaftsordnung gerufen.

Die Grundbedingung für die Wirtschaftsfreiheit, nach welcher das Angebot auf eine so große Zahl von Anbietern verteilt sein soll, daß der Einzelne mit seiner Leistung den Marktpreis nicht mehr zu beeinflussen vermag, dieser also sich durch Angebot und Nachfrage bestimme, wurde in wachsendem Ausmasse durch die Betriebs- und Kapitalkonzentration in Frage gestellt. Großunternehmungen, Kartelle, Monopole bewirkten also die erste Art von Bindung, welche dank der Gewerbefreiheit aus der Wirtschaft selbst herauswuchs. Der Staat konnte an dieser Entwicklung nicht desinteressiert bleiben. So entstand, aufgebaut auf Artikel 34ter ein wirtschaftspolitisches Gesetzgebungswerk, das dem Bundesrat in zahlreichen Fällen die Kompetenz zu außerordentlichen wirtschaftlichen und sozialen Maßnahmen verschaffte. Wichtig ist hierbei, daß dieses fortschreitende Hineinwachsen des Staates in die Wirtschaft weit mehr auf Drängen der Wirtschaft selbst wie auf die Initiative des Staates vor sich ging.

Die wirtschaftliche Selbsthilfe hatte die Existenzgrundlagen des Gewerbes nicht mehr zu sichern vermocht. Dagegen hatten die wirtschaftlichen Organisationen erreichen können, daß sich der Staat in seinen wirtschaftspolitischen Maßnahmen ihrer mehr und mehr bediente. So wurde ein Hauptziel der wirtschaftlichen Selbsthilfe die Einflußnahme der Wirtschaft bei der Gestaltung der Dinge in der staatlichen Wirtschaftspolitik. Je stärker sich nämlich der Staat in die Wirtschaft einschaltete, desto größer wurde die Gefahr, daß die staatliche Wirtschaftspolitik ein Betätigungsfeld der mächtigsten politischen Parteien werde. Dies ging vor allem das Gewerbe an. So war es eine Hauptsorge aller gewerblichen Kreise, ihrer Organisation im Rahmen der schweizerischen Wirtschaftsordnung eine Stellung zu verschaffen, die die Ausrichtung der staatlichen Wirtschaftspolitik auf die besonderen Belange des Gewerbes zu erreichen vermochte.

B. Die Revision der Wirtschaftsartikel der Bundesverfassung

Die verfassungsmässigen Grundlagen der schweizerischen Wirtschaftsordnung wurden nicht zuletzt zufolge der oben angedeuteten immer stärker werdenden Notwendigkeit der staatlichen Einflußnahme auf das wirtschaftliche Geschehen über Jahrzehnte hinweg als revisionsbedürftig angesprochen. Die mit einer Neufassung verfolgten Ziele waren naturgemäß je nach der Betrachtungsweise der einzelnen interessierten Kreise recht verschieden. Dies kam in dem Kampf um die Art der Revision deutlich zum Ausdruck. Das Gewerbe stand, nachdem in seinen Reihen das Bedürfnis nach einer klaren Regelung der Kompetenzen des Bundes in der Gestaltung der Wirtschaft und nach einem festen Einbau der organisatorischen Vertretung des Gewerbes in die Wirtschaftsordnung unter besonderer Betonung der eigenen Selbsthilfebestrebungen am lebhaftesten empfunden wurde, im Verlangen nach einer Neuordnung der verfassungsmässigen Wirtschaftsgrundlagen und in der Mitarbeit in der Gestaltung der Revision selbst in vorderster Linie.

Der Inhalt der Verfassungsänderung, die mit der Volksabstimmung vom 6. Juli 1947 zur Annahme kam, wird am besten gekennzeichnet, wenn die Grundsätze herausgestellt werden, die bei der Diskussion der Vorlage übereinstimmend zum Ausdruck kamen, und in ihrer Zusammenfassung die Geisteshaltung des schweizerischen Volkes zum Verhältnis von Staat und Wirtschaft wiedergeben:

1. Der Grundsatz der Gewerbefreiheit, dem die Schweiz ihren wirtschaftlichen Hochstand verdankt und der zum Wesen eines freiheitlich gesinnten, echt demokratischen Staates gehört, bleibt nach wie vor aufrecht erhalten.
2. Von der Gewerbefreiheit darf nur abgewichen werden, wenn dies aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohles geboten ist und andere Wege nicht gangbar sind. Das Gebiet, in welchem Abweichungen möglich sind, wird verfassungsmässig festgelegt. Die Maßnahmen selbst, die eine Durchbrechung der Gewerbefreiheit darstellen, müssen in Form von Gesetzen, für die die Volksabstimmung verlangt werden kann, erlassen werden.

3. Es ist die vornehmste Aufgabe der Wirtschaft, auftretende Schwierigkeiten durch Selbsthilfe zu beseitigen. Es liegt also wesentlich bei ihr, das Ausmaß staatlicher Eingriffe in die Gewerbefreiheit und damit in die Wirtschaft zu begrenzen.

Diese Grundsätze, auf die sich fast alle Wirtschaftskreise, zum Teil mit Bedenken, weil sie zuviel des Guten zugestehen oder weil ein Sonderprogramm nicht genügend Raum erhält, einigten, wobei auch ein bemerkenswertes Solidaritätsgefühl und ein hohes Verantwortungsbewußtsein gegenüber der Allgemeinheit sich widerspiegelt, bilden, wie gesagt, den wesentlichen Inhalt der neuen Verfassungsartikel, deren Wortlaut hier nicht angeführt werden soll. Es kann sein Bewenden dabei haben, lediglich die Gebiete zu nennen, auf welchen künftig in Abweichung von der Handels- und Gewerbefreiheit eine Gesetzgebung möglich ist. Es sind dies folgende:

Der Bund ist befugt, Vorschriften zu erlassen:

- a) zur Erhaltung wichtiger, in ihren Existenzgrundlagen gefährdeter Wirtschaftszweige oder Berufe, sowie zur Förderung der beruflichen Leistungsfähigkeit der Selbständig-erwerbenden in solchen Wirtschaftszweigen oder Berufen (hier wird die Grundlage für den Befähigungsnachweis geschaffen);
- b) zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft, sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes;
- c) zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile;
- d) gegen volkswirtschaftlich oder sozial schädliche Auswirkungen von Kartellen und ähnlichen Organisationen;
- e) über vorsorgliche Maßnahmen für Kriegszeiten.

Bestimmungen gemäß a) und b) sind nur zu erlassen, wenn die zu schützenden Wirtschaftszweige oder Berufe diejenigen Selbsthilfemaßnahmen getroffen haben, die ihnen billigerweise zugemutet werden können.

Die übrigen Artikel der Verfassungsnovelle bedeuten mehr oder weniger ein Programm für die allgemeine Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung des Bundes, deren Ziel ist «im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Befugnisse die zur Mehrung der Wohl-

fahrt des Volkes und zur wirtschaftlichen Sicherung der Bürger geeigneten Maßnahmen » zu treffen, Wirtschaftskrisen und Arbeitslosigkeit zu bekämpfen und nötigenfalls für Arbeitsbeschaffung zu sorgen.

Von besonderem Interesse für die Beurteilung des Verhältnisses von Staat und Wirtschaft ist die Stellung, die den Organisationen der Wirtschaft in der neuen schweizerischen Wirtschaftsverfassung eingeräumt ist. Sie sind die Träger der oben erwähnten Selbsthilfemaßnahmen, von deren Durchführung oder Unterlassung Eingriffe des Staates in die Wirtschaft in Einengung der Handels- und Gewerbefreiheit grundsätzlich abhängen. So ist die praktische Gestaltung der schweizerischen Wirtschaftsordnung entscheidend der Initiative und dem Können der in ihren Verbänden organisierten Wirtschaft selbst überlassen, und der Staat wird sich nur dort einschalten, wo die Verbände entweder versagen oder eine Politik betreiben, die mit den Erfordernissen des Allgemeinwohles nicht vereinbar ist. Damit ist den Wirtschaftsverbänden eine ganz große Chance zugestanden, die einerseits eine gewaltige Stärkung ihrer Autorität nach außen, und andererseits einen fortwirkenden Ansporn nicht nur zur höchsten Leistung, sondern auch zur Pflege des wirklich demokratischen Verantwortungsbewußtseins gegen das Ganze in den eigenen Reihen auslösen wird.

Die hiermit der Wirtschaft und ihren Verbänden für ihre Arbeit geschaffene, sehr starke Stellung wird noch durch Sondervorschriften untermauert, nach welchen die « zuständigen Organisationen der Wirtschaft » vor Erlaß von Ausführungsgesetzen zu den neuen Verfassungsbestimmungen anzuhören sind, und beim Vollzug zur Mitwirkung herangezogen werden können. Es wird also Raum zur Übertragung staatlicher Aufgaben bei gleichzeitiger Sicherung des Mitwirkungsrechtes bei der Gestaltung derselben an die Wirtschaftsorganisationen verfassungsmäßig bereitgestellt. Daß der Bund nach einer anderen Bestimmung sich bei seinen Maßnahmen zur Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung mit der « privaten Wirtschaft » in Verbindung zu halten hat, ist nur eine logische Folgerung aus dem Verhältnis, das zwischen Staat und Wirtschaft besteht und welches seine Charakteristik findet in der Koordinierung von Freiheit und Bindung nach den Geboten des Gesamtwohls eines Volkes, das

sich in der Abstimmung vom 6. Juli 1947 erneut zum Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit bekannt hat.

C. Der Gewerbeverband Basel-Stadt in seiner Stellung in der schweizerischen Wirtschaftsordnung

1. Der Gewerbeverband Basel-Stadt (GVBST) als Sektion des Schweizerischen Gewerbeverbandes (SGV)

Das in den neuen Wirtschaftsartikeln der Wirtschaft und ihren Verbänden eingeräumte Recht zur Mitarbeit und zur Mitbestimmung bei der Gestaltung der Wirtschaftsordnung wird, soweit es im schweizerischen Raum geltend zu machen ist, unmittelbar nur von den Spitzenverbänden der Wirtschaft ausgeübt. Das schweizerische Gewerbe hat im SGV eine Zusammenfassung gefunden, in welcher die Berufsvertretung sowohl in ihren fachlichen, wie in ihren regionalen Gliederungen entsprechend der politischen Staatsform in einem zentralen Organismus vereinigt ist. Es ist organisatorisch gewollt und sachlich bedingt, daß die Arbeit dieses Spitzenverbandes auf derjenigen seiner Glieder aufbaut. Für den SGV ist die Auswirkung der in den kantonalen Gewerbeverbänden liegenden Arbeitsbereitschaft nicht nur deshalb unentbehrlich, weil er sich ihrer im Falle der Einflußnahme auf kantonale Dinge bedienen muß, sondern weil die an ihn getragenen Angelegenheiten immer irgendwie auch von kantonalen Gesichtspunkten zu betrachten sind. Die aus den neuen Wirtschaftsartikeln den Verbänden zukommenden Aufgaben und Kompetenzen ziehen also, soweit sie vom SGV auszuüben sind, den GVBST als Sektion mittelbar in den Zuständigkeitsbereich hinein. Das Ausmaß seiner Einschaltung in die Behandlung allgemein schweizerischer Wirtschaftsangelegenheiten wird aber nicht zuletzt von der Aktivität bestimmt werden, die der GVBST von sich aus entfaltet. Die in den neuen Wirtschaftsartikeln verfassungsrechtlich betonte Position der Verbände wird der GVBST künftig noch mehr als bisher zufolge seiner wirtschaftspolitischen Mitarbeit im SGV auszunutzen vermögen. Ferner ist mit den Kompetenzen des Bundes in der Wirtschaftsgesetzgebung, soweit sie in regionale wirtschaftliche Tatbestände eingreifen kann, auch der Arbeitsbereich des GVBST erweitert worden. Noch wichtiger ist, daß der GVBST

in erster Linie die praktische Lösung der in den neuen Wirtschaftsartikeln den Verbänden übertragenen Selbsthilfearbeiten in der kantonalen Ebene auszuführen haben wird.

II. Der GVBST als kantonale Gewerbeorganisation

Erst die Praxis der Bundesgesetzgebung wird lehren, ob und wie weit die kantonalen Gesetzgebungskompetenzen in der Zukunft eingeengt werden. Es darf aber angenommen werden, daß überall dort wo gesamtschweizerische Regelungen nach Sachlage nicht erforderlich sind, es bei der Zuständigkeit der Kantone nicht nur verbleibt, sondern daß darüber hinaus der Bund Aufgaben regionalen Charakters den Kantonen im Wege der Delegation überläßt. Erinnert man sich dazu noch, daß die Kantone vor Erlass der Ausführungsgesetze zu den Wirtschaftsartikeln zu hören sind, und daß ihnen der Vollzug der Bundesvorschriften in der Regel zu übertragen ist, daß sie schließlich maßgeblich in die Krisenbekämpfung und in die Arbeitsbeschaffung eingeschaltet sind, so sehen wir, daß für das Gewerbe die Einflußnahme auf Gesetzgebung und Verwaltung in den Kantonen nach wie vor eine Angelegenheit von aller größter Bedeutung ist. Unser GVBST hat es in der Vergangenheit an Initiative nie fehlen lassen, und er erhält durch die neuen Wirtschaftsartikel neuen Ansporn.

III. Der GVBST als Gemeinschaft der Gewerbetreibenden

Wie jeder Organismus seine tatsächliche Bedeutung nicht allein von der ihm gestellten Aufgabe, sondern entscheidend von seiner inneren Kraft und Leistungsfähigkeit erhält, die ihn erst zur Erfüllung seines Lebenszweckes tauglich machen, so hängt auch die wirkliche Stellung unseres GVBST von der in ihm wirkenden Lebenskraft ab. Diese kann ihm nicht von außen gegeben werden. Seine ursprünglichste Lebensvoraussetzung ist seine überzeugte Bejahung seitens seiner Mitglieder. Je ausgeprägter diese ist, und je geschlossener der Kreis derer ist, die ihrer Organisation ihre beruflichen Sorgen freiwillig anvertrauen, desto besser sind die existenziellen Lebensbedingungen dieser Organisa-

tion erfüllt. Eine Gemeinschaft, die einen Verband tragen soll, kommt nur auf der Basis des Vertrauens zustande. Hierfür wiederum sind viele persönliche und sachliche Voraussetzungen zu erfüllen. Die hervorstechendsten sind zunächst die Einflußmöglichkeiten, die dem Verbands sein äußeres Ansehen verbürgen müssen. Der Gewerbetreibende fragt zuerst, was eine Berufsorganisation, der er beitreten soll, ihm zu nützen vermag. Nachdem nun durch die neuen Wirtschaftsartikel das Einflußgebiet der Verbände auf eine feste Rechtsbasis gestellt und sich damit sehr wesentlich erhöht hat, kann das Gewerbe die Zuversicht haben, daß die Verbandsarbeit seinen Anforderungen gerecht zu werden vermag. Die neue taktische Lage dürfte dem GVBST nicht nur die ihre Interessen richtig sehenden Außen-seiter zuführen, sondern in den Reihen der Mitglieder die Bereitschaft zur disziplinierten und lebendigen Mitarbeit im Verbands gewaltig aufleben lassen.

Die Vertrauensbasis im Verbands muß aber von der Bereitschaft der Mitglieder zur Einordnung und zum Verzicht auf Sonderwünsche selbst vorbereitet werden. Die Verbandsarbeit ist in der Demokratie nur denkbar, wenn sich die Mitglieder aus eigener Überzeugung und ungezwungen an den von ihnen mitgestalteten Verbandswillen halten und sich durch diesen gebunden fühlen.

Das ausgeprägteste und für ein demokratisch eingestelltes Volk mit Genugtuung zu registrierende Motiv, das den Kampf um die Wirtschaftsartikel durchzog, war die Sorge um die Erhaltung des Freiheitsprinzips. Der Wille zur Freiheit mußte sich gegen Strömungen durchsetzen, die zeitweilig nahe an ihr Ziel der Errichtung einer gebundenen Wirtschaft herankommen konnten. Sie hatten auch im Gewerbe Fuß gefaßt. Demgegenüber finden wir den GVBST immer in den Reihen derer, die Bindungen im Wirtschaftsleben immer nur insoweit zulassen wollen, wie es das Gemeinwohl verlangt, die also Freiheit und Bindung auf das gleich gerichtete Ziel der Wohlfahrt der Gesamtheit koordinieren. So ist die Pflege der freiheitlichen aber verantwortungsbewußten Wirtschaftsgesinnung im GVBST zur Tradition geworden, und der Gewerbetreibende gelangt zu dieser Geisteshaltung auch, wenn er den Grundgedanken der neuen Wirtschaftsartikel erfaßt hat und vor allem die Linie sieht,

welche sein Verband in Wahrnehmung der ihm zukommenden Stellung einzuhalten hat. Die vom Verbandsleben zu übende Pflege des richtig verstandenen Freiheitswillens muß aber im inneren Verbandsleben durch einen beispielhaft wirkenden freiheitlichen Geist untermauert werden. Die Autorität des Verbandes muß als seine Folge im Verbandsleben wachsen. Die Geschichte des GVBST beweist, daß in diesem Verbandsleben immer der Überzeugung nachgelebt wurde, daß der Verband nicht Selbstzweck, sondern die Zusammenfassung des Wollens der in ihm frei wirkenden und sich freiwillig zu ihm bekennenden Gewerbetreibenden sein soll.

Die einzigen Maßstäbe, an denen nicht nur die Mitglieder, sondern vor allem auch der Staat und in ihm das Schweizer Volk den wahren Wert der Wirtschaftsverbände messen, sind deren Leistungen. Die neuen Verfassungsbestimmungen haben, wie erwähnt, eine geradezu ideale Plattform für das sachverständige, von hoher Verantwortung für die Allgemeinheit getragene und von der Privatinitiative befruchtete Wirken der Verbände geschaffen. Der GVBST wird die hierdurch ihm gebotene Chance zur entscheidenden Mitwirkung an der Erhaltung und Vervollkommenheit einer demokratischen Wirtschaftsordnung bestimmt wahrnehmen. Er hat schon durch seine Leistungen in der Vergangenheit den Beweis erbracht, daß der in ihm durch die Jahrzehnte gepflegte Geist, seine nach innen und außen geübte Solidarität und sein aus der Verbandsfreudigkeit der Mitglieder erwachsenes Leistungsvermögen ihn zu einer hervorragenden Position im Organisationsgefüge der schweizerischen Wirtschaft weiterhin legitimieren.

Die Gewerbepolitik in Basel-Stadt seit 1918, dargestellt in ihren Hauptproblemen

EINLEITUNG

Allgemeines über Wesen und Ziel der Gewerbepolitik

Innerhalb des Gewerbes unterscheiden wir, wie im ersten Hauptteil dieser Arbeit dargelegt wurde, die Gruppen Handwerk und Detailhandel. Diese repräsentieren aber das Gewerbe in seiner Gesamtheit noch nicht, vielmehr umfaßt dasselbe noch eine Reihe von Sondergruppen, die unter der Sammelbezeichnung « wirtschaftlicher Verkehr im engeren Sinne » erwähnt wurden. So vielgestaltig die Formen sind, in denen uns alle diese Unternehmungen entgegentreten, so eindeutig ist ihre Zusammengehörigkeit zufolge ihrer wirtschaftlichen Verwandtschaft (als Gewerbe) und ihrer sozialen (als Mittelstand). Somit kann ihre wirtschaftspolitische Zielsetzung naturnotwendig nur eine gemeinsame, weil eben auf ihr Wesen ausgerichtete sein. Doch sind zufolge der gleichen Zwangsläufigkeit die einzuschlagenden Wege verschieden, weil der Ausgangspunkt zum Ziele je nach Besonderheit der einzelnen Gewerbearten immer wieder ein anderer ist.

Demnach wird die *private Gewerbepolitik* immer von der Zusammenfassung von Sonderwünschen einzelner Gruppen¹ auszugehen haben, doch muß sie, wenn sie fruchtbar sein soll, sich in ihrem Inhalt von den Zielen leiten lassen, die für das gesamte Gewerbe Geltung haben.

¹ In der deutschen Literatur findet sich die Auffassung, daß unter dem allgemeinen Begriff der Gewerbepolitik *keine* « Zusammenfassung der Sonderwünsche einer Berufsgruppe » zu verstehen sei. Dazu *J. Dobretsberger*. Art. Gewerbepolitik im Lehrbuch der Volkswirtschaftspolitik. Herausgegeben von *V. Mataja*, Wien 1931, S. 94.

Die staatliche Gewerbepolitik kann nur vom Blickpunkt auf die Gesamterfordernisse der Wirtschaft ihre Orientierung erhalten; sie kann nur ein Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik sein.² Gegensätze zwischen staatlicher und privater Gewerbepolitik werden um so weniger auftreten, je mehr das Gewerbe willens ist, sich in seinen Bestrebungen in den Rahmen der allgemeinen wirtschaftspolitischen Notwendigkeiten einzufügen. Die Frage, ob sich das Gewerbe hierzu in der Lage sieht, wird zu einem guten Teile wiederum von der Gestaltung der staatlichen Wirtschaftspolitik abhängen. Somit besteht zwischen beiden Arten der Gewerbepolitik eine sehr wichtige Wechselwirkung.

Nach dem *Ziel der staatlichen Intervention* im Wirtschaftsablauf vermag man eine Wirtschaftspolitik zu erkennen, die danach trachtet, das Sozialprodukt zu maximieren und eine solche, deren Maßnahmen geeignet sind, das Sozialprodukt zugunsten anderer, nicht ökonomischer Werte, relativ oder absolut, zu verkleinern.

Sofern man davon absieht, daß auch nicht wirtschaftliche Eingriffe³ wirtschaftliche Rückwirkungen erzeugen, darf man zweifellos der Bundesverfassung von 1874, bzw. ihrem Artikel 31, die erstgenannte Absicht unterstellen.

Nun vermag aber — ganz abgesehen von exogenen Störungen wie z. B. Kriege und Kriegswirtschaft — die Garantie des freien Wettbewerbes in Wirklichkeit die ideale Konkurrenz des statischen Systems noch nicht zu gewährleisten. Insbesondere dann nicht, wenn diese nicht auch die im System implizierten Voraussetzungen berücksichtigt, nämlich, daß die sittliche Bindung Auswüchse des Wettbewerbes verhüte und ferner, daß nicht die Konzentration wirtschaftlicher Macht, d. h. die Überlegenheit des Großbetriebes und dahinter der Monopolanspruch, die selbständige Konkurrenz beeinträchtige.

² Die Ansicht, daß sie *nur* wirtschaftliche Politik sei, wird auch von *Schürmer* geteilt: «Die Gewerbepolitik weist auch einen grundsätzlichen Unterschied auf gegenüber der Sozialpolitik i. e. S.» Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft Bd. I, S. 523, Bern 1939.

³ Dazu *P. Renggli*, Handbuch der Schw. Volksw. S. 552 ff. Art. «Wirtschaftsrecht»: «Abgesehen von den bescheidenen Einschränkungen, auf welche schon der Text der BV in Abs. 2 von Art. 31 verweist, war es nie bestritten, daß auf dem Gebiete der Sozialpolitik der Staat in den freien Wettbewerb eingreifen könne.»

Das schweizerische Gewerbe kann sich zur Unterstützung seiner wichtigsten Postulate, *Schutz vor der erdrückenden Konkurrenz des Großbetriebes* in der gewerblichen Inlandindustrie und dem gewerblichen Einzelhandel sowie *Schutz vor der Schädigung durch unlauteren Wettbewerb* aber nicht nur — und im Sinne der ersten Art von Wirtschaftspolitik — auf solche volkswirtschaftliche Überlegungen berufen. Es gibt noch andere wichtige Momente, die es zu seinen Gunsten aufzeigen kann:

Zufolge der engen Verbundenheit zwischen Politik und Wirtschaft wäre es aus politischen und sozialen ⁴ Erwägungen gefährlich, durch starres Festhalten an doktrinären Grundsätzen die Existenz des Mittelstandes zu untergraben; «denn ein demokratischer Staat hat» — wie *Renggli* feststellt — «an der Erhaltung selbständiger, kleiner Unternehmungen ein sehr erhebliches politisches Interesse». Danach dürfte es klar sein, daß sich die Richtigkeit der Wirtschaftspolitik nicht so leicht — wie es von Interessentengruppen oft geschieht — beurteilen läßt. Namentlich bleibt zu bedenken, daß eine, an einer Stelle ausgelöste wirtschaftliche Einbusse von außerwirtschaftlichen, sozialen, politischen, ideellen Vorteilen übertroffen werden kann.

*E. Kueng*⁵ bemerkt in seiner theoretischen Untersuchung über die «Grenzen und Motive der staatlichen Wirtschaftspolitik», daß die Grenzen, in denen sich die «rationale» Staatseinmischung in den Wirtschaftsablauf zu halten hat, meist unbestimmt und nur durch gedankliche Erschließung zu erkennen sind. Die allgemeine Staatspolitik muß in ihrer Zielsetzung grundsätzlich unteilbar sein; sie hat sich in allen ihren Erscheinungsformen nach den Erfordernissen des Volksganzen einzurichten. Dies gilt auch von der staatlichen Wirtschaftspolitik, die ihrem Wesen nach in der allgemeinen Staatspolitik inbegriffen

⁴ So äußerte sich Bundesrat *Stampfli* an der Delegiertenversammlung des SGV im Juli 1945 in Zürich: «Ich habe es nie versäumt, die unselbständig Erwerbenden darauf aufmerksam zu machen, daß ein lebensfähiges Gewerbe imstand sein wird, die sozialpolitischen Lasten zu übernehmen, welche das Gesetz über die Arbeit im Handel und in den Gewerben auch für den Gewerbestand zur Folge haben kann.» «Da alle diese Lasten vom Gewerbe nur getragen werden können, wenn es auf der anderen Seite lebensfähig bleibt, haben auch die Unselbständigwerbenden ein Interesse daran, Maßnahmen zu unterstützen, welche geeignet sind, die Lebensfähigkeit des Gewerbes zu fördern und zu stützen.» (Protokoll.)

⁵ *E. Küng*, Motive und Grenzen der staatlichen Wirtschaftspolitik. Diss. Bern 1940, Seite 5.

ist. Daraus ergibt sich, daß bei der staatlichen Struktur der Schweiz die Wirtschaftspolitik in ihrem maßgebenden Inhalt Sache des Bundes sein muß. *Die baslerische Wirtschafts- und Sozialgesetzgebung* kann sich also nur in dem Raum vollziehen, der den Kantonen vom Bunde zugewiesen ist. Ließ die Bundesverfassung der Sozialgesetzgebung in Bund und Kanton freien Lauf, so stellte sie zugleich, selbst nach der Aufnahme von Artikel 34ter (1908), dem Erlaß von Wirtschaftsgesetzen ein ernsthaftes Hindernis entgegen. Für die Kantone blieb die Bestimmung von Artikel 31 maßgebend, die ihnen verunmöglichte, im Widerspruch zur Handels- und Gewerbefreiheit gesetzliche Schutzmaßnahmen für das Gewerbe zu treffen. Die Bildung des Wirtschaftsrechtes, unter welchem wir die Gesamtheit der rechtlichen Vorschriften, mit der Bestimmung, den Ablauf der Wirtschaft nach gewissen Richtungen zu lenken, verstehen wollen, blieb somit im Kanton der Einsicht der Verwaltung, die aber nur im engen Rahmen handeln konnte, anheimgestellt.⁶

Einschränkungen der Wettbewerbsfreiheit durch Gesetze, Erlasse, Verordnungen, Vorschriften und sonstige Maßnahmen durften nur aus polizeilichen Motiven erfolgen. Kann man im Kanton Basel-Stadt während der Zwischenkriegszeit von einer zeitweise geradezu « stürmischen » Sozialgesetzgebung sprechen,⁷ so ist es, unter obigen Voraussetzungen, verständlich, daß die Entwicklung des Wirtschaftsrechtes große Hemmungen zu überwinden hatte und erst durch die Not der Krise in den 30er Jahren und die Bestrebungen nach einer eidgenössischen Verfassungsrevision langsam in Fluß gebracht werden konnte.

Um die Mitte der 20er Jahre begann in Basel ein kräftiger Ausbau der kantonalen Sozialgesetzgebung, der Anfang der 30er Jahre mit der Einführung des Arbeitsrappengesetzes (Gesetz betreffend dringlicher Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise vom 11. September 1936 auf 10 Jahre befristet, Volksabstimmung vom 7. September 1946) seinen Höhepunkt erreichte. Dem kantonalen Arbeitszeitgesetz von 1920 (Volksabstim-

⁶ E. Salin, Handb. d. schweiz. Volksw. Bd. I, Art. Gesamtarbeitsverträge, S. 505: « Die richtige Mitte zu halten zwischen einem gesunden Schutz des orts- oder kantonsansässigen Handwerkers und einer ungesunden Ausschaltung jeglichen Wettbewerbes ist letztlich nie Aufgabe der Gesetzgebung, sondern Kunst der Verwaltung. »

⁷ Basler Nachrichten Nr. 309 (11. November 1943).

mung vom 3./4. Juli 1920, Änderung 3. Juli 1930, Ruhetagsgesetz vom 11. Juni 1923), folgten innert sechs Jahren (1926 bis 1931): Das Gesetz betreffend obligatorische Arbeitslosenversicherung vom 11. Februar 1926, die Wohnungsfürsorge für kinderreiche Familien durch Gesetz betreffend die Ausrichtung von Mietzinszulagen an kinderreiche Familien vom 4. November 1926, das kantonale Beamten-gesetz vom 25. November 1926, das Gesetz über die kantonale Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 4. Dezember 1930 (Volksabstimmung vom 14./15. März 1931, abgeändert am 8. Juni 1933 und 12. März 1936), das Feriengesetz vom 18. Juni 1931. Erst 1933 gelang es dem Gewerbe, eines seiner wichtigsten Postulate durch das Gesetz über das Hausierwesen, die Wanderlager, den zeitweiligen Gewerbebetrieb usw. vom 7. Dezember 1933 (Volksabstimmung vom 10./11. März 1934) zu verwirklichen. Ihm folgten bis 1939: Großratsbeschluß vom 8. März 1934 betreffend Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung des Kantons Basel-Stadt und eine Submissionsverordnung (in Kraft vom 15. Juli 1937), Reglement des Regierungsrates betreffend Subventionierung von Renovations- und Umbauarbeiten durch den Staat vom 18. April 1936 und Reglement des Regierungsrates vom 31. März 1937 betreffend Subventionierung von im Kanton Basel-Stadt hergestellten Holzmöbeln, Revision des Wirtschaftsgesetzes (4. April 1929) durch Großratsbeschluß vom 23. April 1936, schließlich das schon erwähnte Arbeitsrappengesetz vom 11. September 1936.

Wenn auch dieses letztgenannte Gesetz ebenso wie die Submissionsverordnung nicht ausschließlich sozialpolitischen Motiven zu verdanken und somit nicht vorbehaltlos der Sphäre der Sozialpolitik zuzurechnen sind, da ihr materieller Inhalt sehr weit wirtschaftspolitischer Natur ist, so besteht doch der Eindruck zu recht, daß der Umfang der kantonalen Regelung der gewerblichen Belange neben der imposanten Sozialgesetzgebung ein nur bescheidener ist. Die Entwicklung ist aber in vollem Fluß. Gewichtige Postulate des schweizerischen Gewerbes harren auf ihre Realisierung durch die jetzt vollzogene Revision der schweizerischen Wirtschaftsverfassung. Aus der bisherigen wechselseitigen Beeinflussung von schweizerischen und kantonalen Maßnahmen, läßt sich dann auch — auf Grund der neuen Verfassung

— eine weitere Ausdehnung der kantonalstaatlichen Wirtschaftspolitik voraussehen.

Der Inhalt der staatlichen Gewerbepolitik ist je nach den Zeitumständen verschieden. Volkswirtschaftlich gesehen, dienen die staatlichen Ordnungsmaßnahmen die sich auf die existenziellen Bedingungen des gewerblichen Organismus irgendwie beziehen, dem einzigen Ziele, das Gewerbe als unentbehrlichen Wirkungsfaktor im wirtschaftlichen und sozialen Leben zu erhalten und seine Funktion mit den Erfordernissen des allgemeinen Wohles zu koordinieren.

Die hieraus sich ergebenden gewerbepolitischen Folgerungen betreffen aber, wie diese Arbeit erkennen läßt, praktisch immer die gleiche Materie: *Den Schutz gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Werte vor einer schrankenlosen, rechtlich freien Konkurrenz.* Im Interesse eines leistungsfähigen Wettbewerbes und der Allgemeinheit liegt es, dort, wo die moralischen Gebote mißachtet werden, diese durch zwingende Rechtsvorschriften zu stützen. Es ist, um nur ein Beispiel zu nennen, eine durch häufige Erfahrung geprüfte Tatsache, daß vor allem in Zeiten der Krise oder auch nur des partiellen schlechten Geschäftsganges, oft die Angebote unter den Gestehungskosten gehalten werden. Da nun immer die Neigung besteht, den (scheinbar) «billigsten» Bewerber zu bevorzugen, können auf die Dauer durch den Ruin des Unterbieters und die Schwächung des gewissenhaften Konkurrenten nur Schäden von Gewerbe und Fiskus und eine Verkleinerung des Sozialproduktes die Folge sein. Problematisch bleibt allerdings das Maß der Bindung. Sie darf nicht zu einer Herausnahme der Leistung aus den Spielregeln der Konkurrenz und damit den Gesetzen des Marktes führen, für den sie erbracht wird, sonst gefährdet sie wiederum die Forderung nach dem größtmöglichen Sozialprodukt. Eines kann aber mit Bestimmtheit festgehalten werden. Gerade im Interesse einer rationellen Wirtschaftspolitik kann die Konkurrenz nicht eine «freie», bzw. schrankenlose sein, sondern, wie dies *Küng* formuliert «ein rechtlich oder sittlich geordneter Wettbewerb, der als Triebfeder in allen möglichen Spielarten wirksam bleibt».⁸

⁸ E. Küng, a. a. O. Seite 30.

In bezug auf die Gewerbepolitik als solche liegt die Bedeutung der staatlichen Ordnungsmaßnahmen — wie *Salin* ausführt — weniger darin, «daß sie die billigste Versorgung sichern, sondern daß sie durch die geforderten gewerblichen und sozialen Voraussetzungen in ihrem Wirtschaftsgebiet eine gleichmäßige Ordnung des Gewerbes fördern; aus einem vornehmlichsten Mittel der Preispolitik werden sie zu einem wichtigen Mittel der Gewerbe- und Sozialpolitik ».⁹

Hier wird in scharfsinniger Weise der *Kern der eigentlichen Gewerbepolitik* erfaßt. Die *Preispolitik* spielt zwar für den selbständig Erwerbenden eine wichtige Rolle, sie ist daher auch für die Gewerbepolitik relevant, gehört aber nicht zu ihrem Wesen. Über den «angemessenen» (sozialen) Preis einerseits und den Lohn andererseits sind Gewerbe- und Preispolitik als Teile der Wirtschaftspolitik mit der Sozialpolitik aufs engste verbunden. Es ist in Betracht zu ziehen, daß sie alle den Ablauf der Wirtschaft stark beeinflussen und weitreichende wirtschaftliche Auswirkungen haben können. Die Preispolitik ist aber vor allem in ihrer Bedeutung für die Gesamtheit des schweizerischen Gewerbes und im besonderen in Zusammenhang mit dem schweizerischen Exportproblem zu sehen. So ist sie — wie *Schirmer* nachweist — vom Gesichtspunkt der Exportförderung von eminenter Wichtigkeit. Hier geht es vor allem darum, die «negative Forderung eines allgemeinen Preis- und Lohnabbaus» durchzusetzen von der sich Export-Industrie und Handel (unter welche hier auch die Hotellerie einzubeziehen ist) eine Senkung der Produktionskosten und damit eine Erleichterung im weltwirtschaftlichen Konkurrenzkampf verspricht. «Vom Standpunkt der Inlandwirtschaft selbst läßt sich verhältnismäßig leicht ein Preisniveau stabilisieren ».¹⁰ Da somit die Preispolitik neben der wirtschaftlichen Ordnung im schweizerischen Gewerbe anderen Zwecken dient, kann sie bei der nachfolgenden Betrachtung örtlicher Verhältnisse einen eigenen Raum nicht beanspruchen. Erwähnt sei allerdings, daß gerade das Gewerbe in Basel infolge seiner

⁹ *E. Salin*, Handbuch d. schw. Volkswirtschaft, Art. Submissionswesen, S. 414 ff.

¹⁰ *A. Schirmer*. Gibt es einen Ausweg aus der schweizerischen Wirtschaftskrise? Schriften des Schweiz. Gewerbeverbandes Nr. 2, Bern 1936, S. 2, 7.

ungeschützten geographischen Lage¹¹ besondere schutzpolitische Interessen hat.¹²

Diese tragen aber ausgesprochen zeitlichen Charakter. So fallen die Begehren des Gewerbeverbandes Basel-Stadt auf erhöhten Zollschutz, vor allem in die Zeit der außerordentlichen Entwertung der deutschen und französischen Valuta nach dem ersten Weltkrieg und konnten damals ohne Veränderung der Zollbestimmungen durch eine rigorosere Handhabung der Grenzpolizeivorschriften befriedigt werden.

Was nun das *Wesen der privaten Gewerbepolitik (Selbsthilfe)* anbelangt, so kann sich ihre Betrachtung hier nur zum Ziele setzen, die gesamtgewerblichen Belange zu sehen und nicht an den Begehren, die den jeweiligen Tagesbedürfnissen entspringen, hängen zu bleiben. Das Lebensgesetz, welches dem Gewerbe in der Entwicklung und Ordnung der kantonalen Gesamtwirtschaft in Basel seinen Platz erhielt, war die *Schaffung einer Gleichheit der Konkurrenzbedingungen*. Erwies sich der Schutz des Gewerbes vor der vernichtenden Konkurrenz der Großbetriebe als Aufgabe der allgemeinen schweizerischen Gewerbepolitik, so mußte im übrigen der Kampf gegen die das Gewerbe bedrohenden Aus-

¹¹ Die verkehrsgeographische Lage der Schweiz am Ende der oberrheinischen Tiefebene wirft, wie R. Gelpke schon 1917 ausführte — ganz besondere Probleme für den baselstädtischen Wirtschaftsorganismus auf. «Die baselstädtische Wirtschaftszone gehört 4 Hoheitsgebieten an. Es gibt ein elsässisches, ein badisches Basel, ein Stadt- und ein Landbasel» (Ausbau des baselstädtischen Wirtschaftsorganismus. Gutachten im Auftrage des Dep. des Innern des Kt. Basel-Stadt von R. Gelpke, Ingenieur, Basel 1917, S. 32). Nun wirkt in normalen Zeiten die Stadt zweifellos als Anziehungspunkt für das kauflustige Publikum dieser Gebiete, was sich für den städtischen Detailhandel recht angenehm ausnimmt. Dagegen bedeutet die Kleinheit des durch die Kantons Grenzen beschränkten Wirtschaftsgebietes, das allein die erhöhten Soziallasten zu tragen hat, eine nicht ungefährliche Erschwerung des Wettbewerbs bei der Vergebung von Aufträgen an Handwerk und Kleinindustrie. Die Soziallasten erhöhen die fixen Kosten, die sich im Falle von Konjunkturrückschlägen nicht mehr redressieren lassen. Die durch Ueberwälzung erhöhten Preise bewirken dann gerade in Zeiten der Krise, daß weit mehr Aufträge nach dem benachbarten Ausland (gemeinsame Grenze ca. 27 km von insgesamt 37 km städtischen Bodens) und an die angrenzenden Kantone Baselland, Aargau, Solothurn (gemeinsame Grenze ca. 15 km) vergeben werden, als deren Bevölkerung in Basel als Käuferin auftritt. (Zum elsässischen Basel zählte Gelpke: Großhüningen, St. Ludwig, Burgfelden, Häisingen, Hegenheim, Neudorf, Blotzheim, Nieder- und Oberhagental; zum badischen Teil: Leopoldshöhe, Lörrach.)

¹² J. Brunner. Die zollpolitischen Interessen des gewerblichen und kaufmännischen Mittelstandes der Schweiz. Diss. Zürich 1926. (Dazu auch: Das schweiz. Gewerbe und seine Stellung zu Zollgesetz, Zolltarif und Handelsverträgen, Veröffentl. vom Zentralvorstand des SGV. Basel 1902.)

wüchse des Wettbewerbs von Tatbeständen örtlichen Charakters ausgehen und ebenso auf der kantonalen Ebene ausgetragen werden, wie die positiven Maßnahmen zur Förderung der Leistungsfähigkeit der einzelnen gewerblichen Gruppen hier ihren Ausgang und ihr Wirkungsfeld fanden. Beides war in der Hauptsache Angelegenheit des Gewerbes selbst, dessen Initiative demnach zwei Ziele hatte:

A. Die Erwirkung staatlicher Maßnahmen:¹³

I. Zur Bekämpfung des unlauteren Geschäftsgebarens und des unlauteren Wettbewerbs; hierzu sind zu zählen insbesondere:

- a) die Regelung des Hausier-, Ausverkaufs- und Zugabewesens im Detailhandel;
- b) die Regelung des Submissions- und des damit zusammenhängenden Berechnungs- und Tarifwesens.

II. Zur Unterstützung der selbständig Erwerbenden, etwa zeitweise durch Arbeitsbeschaffung im Handwerk, durch Garantie-, Kredit-, Bürgschaftsleistung und Versicherungsschutz.

B. Die Einleitung und Durchführung von Maßnahmen der Selbsthilfe im engeren Sinne. Hierbei kommen vor allem in Betracht:

I. Förderung des organisatorischen Zusammenschlusses (Organisationspolitik).

II. Sicherstellung eines ausreichenden und tüchtigen Berufsnachwuchses.

III. Unterhaltung von Selbsthilfeeinrichtungen für individuelle Betreuung, für Aufklärung und Werbung; allgemeine Tätigkeit des Sekretariates.

¹³ In der Großratssitzung vom 29. Juni 1933 reichte der erste Sekretär des Gewerbeverbandes Basel-Stadt einen von 37 Angehörigen der bürgerlichen Parteien mitunterzeichneten Antrag betr. Erhaltung und Förderung des Mittelstandes ein. Die wichtigsten Forderungen des Basler Gewerbes sind darin wie folgt umschrieben:

- a) « Schaffung einer Verordnung betr. Regelung des Submissionswesens ».
- b) « Erlaß von schärferen Bestimmungen zur Bekämpfung der Auswüchse im Ausverkaufswesen. Verbot des Zugabewesens ».
- c) « Beschleunigte Anhandnahme der Revision des veralteten Hausiergesetzes ».

Im Gegensatz zu einem ersten Eindruck, den man bei einer Übersicht der gewerbepolitischen Forderungen an den Staat erhält, ist es nun keineswegs so, daß die *schweizerische* Gewerbepolitik ihre Rettung im Staatsinterventionismus sucht. Vielmehr nehmen die eigenen Anstrengungen in Abwehr und Selbsthilfe auf die Dauer (von dringlichen Notmaßnahmen abgesehen) den breitesten Raum ein, und dies auch nicht etwa infolge einer zu schmalen, rechtlichen Voraussetzung für staatliche Schutz- und Stützungsmaßnahmen. Beobachtet man, wie dem staatlichen Interventionismus die Sozialisierung und damit die Meistbegünstigung der Massenprodukte folgt, — ich kann als Beispiel auf die jüngste Entwicklung in England verweisen — so liegt es auf der Hand, daß das Gewerbe mit dem Versuch allzu enger Anlehnung an die Macht des Staates sich selbst einen sehr schlechten Dienst erweisen würde. In diesem Zusammenhang ist die Feststellung von Nationalrat *Gysler*, dem Präsidenten des SGV, als ein Programm zu betrachten: « *Das Gewerbe steht und fällt mit der Aufrechterhaltung der Privatwirtschaft*, denn nur diese schafft uns den genügend breiten, differenzierten Bedarf, den es zu seinem Gedeihen nötig hat ». ¹⁴

Hier ist es nun notwendig, aus der erkenntnistheoretischen Untersuchung über das innere Wesen des Gewerbes im ersten Hauptteil dieser Arbeit die unmittelbaren gewerbepolitischen Konsequenzen zu ziehen. Dort wurde festgestellt, daß das eigentliche Wesen des Gewerbes nicht im Kleinbetrieb, in der vorherrschenden Handarbeit, im geringen Einfluß des kapitalistischen Erwerbsstrebens oder in der Arbeit für den Kunden liegt, sondern daß alle diese Kriterien sich auf das Grundelement der « *persönlich bestimmten Einzelleistung* » ¹⁵ stützen. Diese indi-

¹⁴ Gefahren über der Gewerbepolitik. Referat von Dr. *P. Gysler*, Nationalrat und Präsident des SGV, anläßlich der Schweizerischen Gewerbetagung vom 2. Juni 1946 in Interlaken, S. 13, 14.

¹⁵ Zu dieser Feststellung gelangte der volkswirtschaftliche Mitarbeiter des Schweizerischen Gewerbeverbandes, Prof. Dr. *A. Gutersohn* in seinem Referat an der 92. Delegiertenversammlung des Kantonalen Gewerbeverbandes Zürich, Mai 1946 (Gewerbliche Flugschriften, Heft 14 des Kant. Gewerbeverb. Zürich 1936). Von besonderem Interesse ist ferner, daß *Gutersohn* in seiner Erörterung über das Wesen des Gewerbes unsere Feststellung der inneren Verwandtschaft zwischen dem schweizerischen Handwerk und Kleinhandel bestätigt: « Zugleich verhilft uns diese Umschreibung zur Erklärung, weshalb das Handwerk und der Detailhandel beispielsweise, so sehr sich das eine in besserer und sicherer Position dünkt als das zweite, innerlich tatsächlich verwandt sind und so oft im gleichen Betrieb

viduelle Leistung erfordert aber einen Markt, auf dem sie sich einer möglichst vielseitig differenzierten Nachfrage anzubieten vermag. Solchen Ansprüchen kann erfahrungsgemäß nur eine — in gewissem Mindestmaß — freie Privatwirtschaft genügen, weshalb das Gewerbe den freien Wettbewerb bejahen muß: hierbei muß es seine erste Sorge sein, eine Verbesserung seiner Leistung durch eigene Anstrengung zu erreichen.

Ferner liegt es im volkswirtschaftlichen Interesse, daß die Selbsthilfe zu solcher Stärke ausgebaut werde, daß sie eine Gleichheit der Konkurrenzbedingungen zu gewährleisten vermag. Ist sie dazu nicht imstande, so tritt leicht — und darin erkennen wir ihre Grenzen — wie das Beispiel der fortschreitenden « Ver- genossenschaftlichung » (bis zum Erlaß des ersten « Warenhaus- beschlusses, Bundesbeschluß vom 14. Oktober 1933) im Detail- handel Basels zeigt, eine Verdrängung der selbständig Erwer- benden ein. Diese kann sowohl dem System des freien Wett- bewerbs auf die Dauer abträglich, als auch aus naheliegenden wirtschaftspolitischen Gründen unerwünscht sein. Es ist ein offenes Geheimnis, daß bestimmte Branchen des Detailhandels an einer Übersetzung von berufsuntüchtigen Elementen leiden, die durch ihre « Scheinexistenz » die Erwerbsmöglichkeit der lei- stungsfähigen Betriebe schmälern und damit den gesamten selbständigen Kleinhandel dem genossenschaftlichen Großbetrieb ausliefern.

Würde es dem Großbetrieb gelingen, den gewerblichen Klein- handel allmählich ganz zu verdrängen, eine Entwicklung, die schon vor 1914 zu erkennen war,¹⁶ also zu Ende zu führen, so

vereint auftreten. Was der Bauhandwerker durch seine individuelle Planung und immer wieder andere Anbringungsarbeit, die Schneiderin durch das Kleid nach Maß und persönlicher Form leistet, das bietet der berufsbewußte Bäckermeister, Metzgermeister und Detaillist durch sorgfältiges Eingehen auf den Geschmack und Bedarf der Kunden und durch die Kundenberatung. »

¹⁶ C. Fuß-Suter malt die Entwicklung des selbständigen Detailhandels vor 1914 in Basel in sehr pessimistischen Worten, die uns stark an die marxistische Kon- zentrationstheorie erinnern: « Es ist Tatsache, daß auch der Handel in den letzten 25 Jahren wesentliche Veränderungen erfahren hat, und während früher die Zahl der Handelsfirmen eine sehr zahlreiche gewesen und durch den lebhaften Handel sich immer mehr ausbreiten und vergrößern konnte, haben seit den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts die eigentlichen Basler Handels- und Geschäfts- firmen nur in beschränkter Zahl zugenommen, indem der Handel zum größten Teil in genossenschaftliche Hände sich übertragen hat. Krämer und Detaillist haben heute einen schweren Stand, und es ist kaum denkbar, daß diese beiden sich auf längere Zeit noch halten können. Der Kampf gegen Konsumverein und Waren-

müßte sich das Gewerbe selbst den Vorwurf machen, seine Aufgabe der Ausschaltung des Puschertums auf dem Wege der Selbsthilfe nicht erfüllt zu haben. Ein Blick auf die Entwicklung des ACV bis Ende 1933 zeigt indessen, daß dieser Großbetrieb mit seiner angegliederten Produktion das Bild eines vertikalen Kartells aufweist. Allmählich scheinen gewisse Großbetriebe (Warenhäuser usw.) in eine Monopolstellung hineinzuwachsen, die nicht mehr im volkswirtschaftlichen Interesse liegen kann, weil selbst der durch eine differenzierte Leistung ausgezeichnete, existenzberechtigte Detailhandel nicht gegen sie anzukämpfen vermöchte.

Dieser Exkurs führt zur Frage: Kann eine übermächtige Konkurrenz¹⁷ durch private Selbsthilfe wirksam bekämpft werden und wie müßte eine gewerbepolitische Selbsthilfe im volkswirtschaftlichen Interesse gestaltet sein?

Die Erfahrung zeigt, daß in Einzelfällen der privaten Selbsthilfe, die Möglichkeit sich durchzusetzen verschlossen blieb. An ihre Stelle mußte ein auf außerordentlicher Notzeit gegründeter Bundesbeschluß treten. Der Forderung auf Einführung eines obligatorischen Fähigkeitsausweises als Voraussetzung zur Eröffnung oder Übernahme eines Betriebes ist daher größte Bedeutung beizumessen. Ob durch diese, von staatlicher Autorität getragenen Selbsthilfe, die zunächst zu einer « Bereinigung » der eigenen Linien führen wird, also den Charakter einer « elastischen Verteidigung » besitzt, genügen wird, oder ob sie durch freiwillige Vereinbarungen ergänzt oder im Notfall durch eine noch differenziertere Besteuerung (als wirtschaftspolitisches Mittel) unterstützt werden muß, wird erst die Zukunft zeigen können.

Abschließend ist zu bemerken, daß zwar der Kampf gegen den Großbetrieb, der auch den GVBST beschäftigte, mit ein Hauptproblem für das Basler Gewerbe ist, daß aber dieses Problem offensichtlich nur auf schweizerischem Gebiet gelöst werden

haus ist vollständig erfolglos, denn die Art und Weise, wie die Warenhäuser und Rabattvereine ihre Waren offerieren und den Käufer beständig in Atem halten, muß zum voraus darauf abzielen, daß der Verkehr mit Krämer oder Detaillist gänzlich aufhören muß.» (Historische und statistische Mitteilungen der Städte Basel und Zürich von C. Fuß-Suter, Basel 1914.)

¹⁷ Vom Warenhaus und Einheitspreisgeschäft kann hier m. E. nicht die Rede sein, da diese nicht in den *qualitativen* Leistungskampf eingreifen.

kann, also zu den Aufgaben des gewerblichen Spitzenverbandes zählt und *hier nicht berücksichtigt zu werden braucht*. Diese Ausführungen konnten nur dem Zweck dienen, die Bedeutung der privaten und staatlichen Hilfe abzuklären, wobei zu bedenken bleibt, daß die Begehren des Gewerbes, beeinflusst durch die Konjunkturlage, zwischen beiden Möglichkeiten auf die Dauer um die aufgezeigte Mittellinie schwanken.

Der in dieser Arbeit verfolgte Gedankengang mag nun die Erwartung begründen, daß im Schlußteil eine Untersuchung darüber angestellt wird, wie die Gewerbepolitik in Basel-Stadt seit 1918 den herausgearbeiteten gewerbepolitischen Grundsätzen und Notwendigkeiten durch die Tat gefolgt ist, insbesondere, wie der Gewerbeverband Basel-Stadt den Beweis zu erbringen vermag, daß er seinen aus den einschlägigen Erörterungen der früheren Abschnitte erkannten Aufgaben gerecht geworden ist. Wollte ich hiernach eine Art von Rechenschaftsbericht geben, so müßte ich mich in Einzelheiten verlieren, ohne zum Gesamthema wesentliches beitragen zu können. Das vielfältige Ineingreifen kantonaler und schweizerischer Wirtschaftspolitik gestattet nämlich in der Betrachtung der allermeisten gewerbepolitischen Gebiete eine Beschränkung auf den Kanton nicht, so daß der Weg von der Untersuchung baselstädtischer Wirtschaftsbelange fast immer aus dem kantonalen Bereich in den allgemeinen schweizerischen Raum hinausführt. Ihm zu folgen, verbieten die im Thema gezogenen Grenzen.

So mußte ich aus dem gesamten überreichen Stoff zunächst diejenigen Gegenstände heraussuchen, die nach ihrer Art und nach der ihnen zuteilgewordenen Behandlung im wesentlichen baselstädtischen Charakter tragen. Diese waren dann nach ihrem gewerbepolitischen Gewicht zu unterscheiden, damit die Auswahl der für die Lösung des Themas geeigneten Teilstücke aus der baselstädtischen Gewerbepolitik getroffen werden konnte.

Dabei stand von vornherein fest, daß der *Submissionspolitik* ein verhältnismäßig weiter und bevorzugter Platz zukommt, nicht nur weil das Submissionswesen ein hervorragendes Beispiel aus der kantonalen Gewerbepolitik zufolge der Tragweite der in eigener Kompetenz kantonaler Stellen getroffenen Maßnahmen ist, sondern weil sich die Submissionspolitik im Rahmen eines großen und entscheidenden Werkes, der Hilfe für das Ge-

werbe schlechthin, abspielt. Das vor der Behandlung der Submissionspolitik sich erschließende Blickfeld veranlaßte mich zu einer zusammenfassenden und in sich geschlossenen Untersuchung, trotz der Gefahr, daß dadurch das äußere Bild der Gesamtarbeit beeinträchtigt würde.

Die in einer solchen Stoffbehandlung erreichbaren Vorteile durften nicht ungenutzt bleiben. Sie bestehen in folgendem: Die Ausgangspunkte sind zunächst in der Lage zu suchen, in der sich das Schlüsselgewerbe für die gesamte Gestaltung der Wirtschaft, das Baugewerbe, befand und sodann die für seine und des sonstigen Gewerbes Pflege und Existenzerhaltung sich zeigenden Erfordernisse. Hier zeichnet sich der notwendige Inhalt der allgemeinen Gewerbepolitik ab. Wie diese verlaufen ist, und welcher Zielsetzung sie zu dienen hat, ergibt sich aus konkreten Tatbeständen. Diese wiederum offenbaren die Möglichkeiten und die Grenzen der Selbsthilfe des Gewerbes und beweisen, daß staatliche Intervention in erheblichem Ausmaß vom Gewerbe verlangt werden muß. So führt die Betrachtung zwangsläufig zur Untersuchung der praktisch vollzogenen und der in Zukunft zu pflegenden Synthese privater und staatlicher Wirtschaftspolitik, eines schicksalhaften Gebotes, dessen Bedeutung des öfteren in dieser Arbeit herausgestellt ist. Dem weiteren Grundgesetz demokratischer Wirtschaftsgestaltung, des auf eigener Einsicht und freiem Entschluß der Wirtschaftssubjekte beruhenden Willens der Zusammenfassung der eigenen Kräfte und des harmonischen Zusammenspiels aller Wirtschaftsfaktoren einschließlich der Arbeitnehmerschaft wird aus der Schilderung unmittelbar und überzeugend Ausdruck gegeben. Damit muß sich das Bild der sich organisch vollziehenden Mischung von Freiheit und Bindung plastisch abzeichnen, ohne daß den einzelnen Linien desselben besonders nachgegangen werden müßte.

Wenn ich also das wichtigste Geschehen in der baselstädtischen Gewerbepolitik anhand des im Submissionswesen dargebotenen Beispiels ausführlich bespreche, so leitet mich auch die Überzeugung, damit der Aufgabe, die sich die Gesamtarbeit stellt, gerecht werden zu können, ohne auf weitere Teilgebiete der sich auf das Handwerk speziell beziehenden baselstädtischen Gewerbepolitik eingehen zu müssen. Auch bin ich der Meinung, daß auf diese Weise Tätigkeit und Aufgabe des

GVBST deutlicher hervortritt, als wenn diese selbst Ausgangspunkt einer Betrachtung wären. Somit vermag der Abschnitt über das Submissionswesen auch den gedanklich gerechtfertigten Abschluß der Gesamtarbeit zu bilden.

Einen zur Beleuchtung der dem Gewerbe allgemein also auch dem Kleinhandel gewidmeten Gewerbepolitik recht geeigneten Untersuchungsgegenstand glaubte ich im kleingewerblichen *Kreditwesen* sehen zu können. Die zur finanziellen Hilfe für das Gewerbe ergriffenen Maßnahmen tragen überwiegend kantonales Gepräge und sind weitgehend aus dem Willen zur Selbsthilfe geboren worden. Ihre Betrachtung vermag ebenfalls einen überzeugenden Eindruck von den Möglichkeiten des eigenen Gestaltens der Dinge unter Förderung durch den Staat zu vermitteln und die Notwendigkeit der stetigen Vervollkommnung der Kräfte zur Selbsterhaltung und zum Schutz der Existenz des Gewerbes darzutun. Kaum ein Gebiet beruflicher Betreuung durch die Berufsorganisation bietet so wirksame Gelegenheiten und Möglichkeiten für erzieherische Einflußnahme auf die Gewerbetreibenden wie das Kreditwesen. Da vor der Drucklegung dieser Arbeit die Vorgänge im gewerblichen Kreditwesen in Basel durch die Publikation von Dr. E. Weißkopf, «25 Jahre Bürgerschaftsgenossenschaft für das Basler Gewerbe 1923—1948» eine vorzügliche Darstellung erhalten haben, konnte ich mich mit einer starken Kürzung der ursprünglichen Fassung begnügen. In ihr tritt die aufbauende berufspolitische Arbeit des GVBST und dessen Aufgabe für die Zukunft auf einem wichtigen Sektor der Gewerbepolitik mit besonderer Deutlichkeit hervor.

So zahlreich und so schwierig die Probleme sind, die zum Schutz und zur Förderung des *Einzelhandels* einer Lösung nahegebracht wurden, oder aber in den wichtigsten Punkten noch Gegenstand des Streites der Meinungen sind oder sonst noch nicht der Erledigung zugeführt werden konnten, so bescheiden ist das Ergebnis einer Auswahl von Tatbeständen und Vorgängen, deren Behandlung der maßgeblichen Kompetenz der kantonalen Stellen untersteht. Die im Blick auf den Einzelhandel sich zeigenden besonderen Notwendigkeiten erfordern ihrer Art nach ihre Wahrnehmung durch die Bundesregierung und die gewerblichen Spitzenverbände. Dabei bleibt, wie im zweiten Hauptteil über die Stellung der Kantone und des kantonalen GVBST

dargelegt wurde, für diese kantonalen Instanzen noch ein gutes Maß der Wirkungsmöglichkeit offen, und die Versuchung liegt nahe, der einen oder anderen Einzelhandelsfrage im Gange ihrer Bearbeitung wenigstens in den kantonalen Stellen zu folgen. Betrachtet man aber die wichtigsten Einzelhandelsbelange ihrem Inhalt nach, so zeigen schon Überschriften wie: « Groß- oder Kleinbetrieb », « Übersetzung im Einzelhandel », « Rationalisierung und Leistungssteigerung », daß es sich hier um komplizierte Probleme handelt, die zu durchdringen, nur in breitangelegten Sonderuntersuchungen unternommen werden könnte. So muß ich mich im anschließenden Abschnitt mit einer kurzen Schau auf die spezifisch kantonale Kleinhandelspolitik in Basel-Stadt begnügen.

ERSTER ABSCHNITT

Gewerbehilfe im Kleinhandel

Soweit in dieser Arbeit allgemein von staatlicher Intervention zugunsten des Gewerbes die Rede ist, können im wesentlichen nur Maßnahmen des Bundes gemeint sein.

Die staatsrechtlichen Verhältnisse der Schweiz bedingen wie in anderem Zusammenhange wiederholt dargelegt wurde, daß der Kanton in weit stärkerem Maße als der Bund durch die Verfassung in seinen Kompetenzen eingeengt ist, weshalb auch die Hauptaktivität zugunsten des Gewerbes auf eidgenössischem Boden zum Austrag kam. Ferner erklärt sich daraus auch die nur zögernde und oft mehr hemmende als fördernde Behandlung wirtschaftspolitischer Begehren nach Änderung der bestehenden Rechtsverhältnisse im kantonalen Wirtschaftsraum. Es ist unbestritten, daß eine Reihe von staatlichen Ordnungsmaßnahmen, deren die Wirtschaft bedurfte, nur ungenügend, weil eben nur im Rahmen der gewerbe- und handelspolizeilichen Gesetzgebungskompetenzen des Kantons auf wirtschaftlichem Gebiet vollzogen werden konnten.

Es sollen, wie schon erwähnt, im nachfolgenden Teil vorwiegend nur jene Gebiete der Kleinhandelspolitik gestreift werden, die für eine kantonale Regelung, vor allem auch auf dem Wege der Selbsthilfe, in Frage kamen.

Unlauterer Wettbewerb, Ausverkaufswesen und Hausierwesen

Die diese Rechtsgebiete behandelnden gesetzlichen Bestimmungen stammten z. T. noch aus dem vorigen Jahrhundert und waren schon nach Ende des ersten Weltkrieges durch die Verhältnisse überholt. Erwähnt sei das kantonale Gesetz betreffend den unlauteren Wettbewerb aus dem Jahre 1916 und das aus dem Jahre 1882 stammende kantonale Hausiergesetz.

Der Gewerbeverband Basel-Stadt setzte schon im Jahre 1921 mit seinem Kampf um eine Anpassung des Gesetzes gegen den *unlauteren Wettbewerb* an die tatsächlichen Notwendigkeiten staatlichen Eingreifens gegen Mißstände im Konkurrenzkampf im Kleinhandel ein. Er konnte nur in langen Zeitabständen Teilerfolge erringen und war daher im wesentlichen auf Selbsthilfe angewiesen, indem er Einzelfällen unmoralischen Geschäftsgebarens nachging, ihre Verhütung auf gütlichem Wege versuchte oder in schweren Fällen Anzeige erstattete, soweit die gegebenen Vorschriften eine gerichtliche Ahndung zuließen. So widmete der GVBST während vieler Jahre einen großen Anteil der Tätigkeit seines Sekretariates der Sorge um Ordnung und Sauberkeit im Geschäftsleben.

Das Hauptaugenmerk galt aber der Revision des erwähnten Gesetzes. Die Kleinhandelskammer, der nach Sachlage die Initiative auf diesem Gebiete der Verbandstätigkeit oblag, konnte bei ihren Anträgen sich vor allem auf Mißstände berufen, die sich im *Ausverkaufswesen*¹⁸ breit gemacht hatten und für deren Verhütung im Gesetz keine genügende Handhabe gegeben war.

Wie die Statistik ausweist, nahmen die Ausverkäufe vor allem in den Jahren wirtschaftlicher Depression Ausmaße an, die für den gesamten Einzelhandel zu gefährlichen Folgen zu führen drohten. Sie gaben dem unlauteren Wettbewerb reichen Auftrieb und verwischten in ihrer Reklame und in der Preisbildung das Urteilsvermögen über solide Geschäftsmoral weithin. Als ersten Schritt für die Sicherung der Ordnung im Wettbewerb sah

¹⁸ Vgl. dazu *Chs. Blanc*. Das Ausverkaufswesen in der Schweiz. Separatabzug aus dem «Kaufmännischen Mittelstand», Biel 1927.

die Kleinhandelskammer das Verlangen nach strenger Anwendung der Ausverkaufsvorschriften an. Eine entsprechende Eingabe vom 13. Juli 1921 an das Polizeidepartement wurde zustimmend aufgenommen und erreichte außerdem den Erlaß schärferer Vorschriften über die Voraussetzungen der Genehmigung von Ausverkäufen.

	1917—	1918—	1919—	1920—	1921—	1922—	1923—
Total-Ausverkäufe	10	23	10	17	42	37	27
Teil-Ausverkäufe	63	66	117	133	187	172	198

Im Jahre 1923 schien die Revision des Gesetzes betreffend unlauteren Wettbewerb in naher Sicht zu sein. Das Sekretariat des GVBST erhielt in diesem Jahre den Auftrag, unter Berücksichtigung der einschlägigen kantonalen Erlasse und des gesammelten Tatsachenmaterials einen Gesetzentwurf für ein neues Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb auszuarbeiten. Eine sorgfältig vorbereitete Vorlage fand aber keine Behandlung durch die kantonalen Instanzen, weil eine Regelung der gesamten Rechtsmaterie durch den Bund erwartet wurde. Mit der gleichen Begründung wurde trotz unablässiger Vorstellungen des Gewerbeverbandes die Revision des Gesetzes Jahr um Jahr verschoben. Eine das Ausverkaufswesen betreffende Teilrevision wenigstens hätte nach Ansicht des Gewerbeverbandes unbedenklich vorgenommen werden können, nachdem ein im Jahre 1933 erschienener Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über den unzulässigen Wettbewerb vorsah, die Regelung des Ausverkaufswesens im wesentlichen der Zuständigkeit der Kantone zu überlassen. Schließlich brachte die Verfügung Nr. 16 des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements vom 4. Januar 1941 das Verbot für die Veranstaltung von Ausverkäufen und damit dem unter der Kriegswirtschaft leidenden Kleinhandel eine fühlbare Erleichterung. Nach langwierigen Vorarbeiten, wurde endlich in der Volksabstimmung vom 28./29. Oktober 1944 das Bundesgesetz vom 30. September 1943 (in Kraft seit 1. März 1945) betreffend den unlauteren Wettbewerb Wirklichkeit. Mit seiner Annahme ging ein altes Postulat des schweizerischen Gewerbes, dessen Vorarbeiten bis auf das Jahr 1908 zurückgehen, in Erfüllung. Durch dieses Gesetz, das durch die bundesrätliche Verordnung über Ausverkäufe und ähnliche Veranstaltungen ergänzt wird,

werden die mit den bundesrechtlichen Vorschriften in Widerspruch stehenden kantonalen Vorschriften aufgehoben. Die Kantone sind jedoch befugt, im Rahmen des Bundesgesetzes und der Verordnung des Bundesrates weitere Vorschriften über Ausverkäufe sowie Strafbestimmungen gegen Zuwiderhandlungen aufzustellen. Das Polizeidepartement Basel hat im Einvernehmen mit den interessierten Verbänden den Entwurf eines Gesetzes betreffend Einführung der Ausverkaufsbestimmungen des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb und einer Verordnung betreffend Ausverkaufswesen dem Regierungsrat zugeleitet. Wenn diese Entwürfe angenommen sein werden, ist mit der vorgesehenen Aufhebung der alten Gesetze von 1916 eine völlige Neuordnung im Ausverkaufswesen erreicht, die in ihrer praktischen Handhabung dem GVBST weitgehende Möglichkeiten der Mitwirkung geben wird.

Wohl am meisten Grund zu berechtigten Klagen und Beschwerden bot dem regulären Kleinhandel das ständig weiter um sich greifende *Hausierwesen* in seinen verschiedenartigen Formen.

In einer Eingabe vom 13. September 1932 ersuchte der Gewerbeverband das Polizeidepartement, seine Revisionsanträge zum veralteten kantonalen Hausiergesetz zu prüfen. Die hauptsächlichsten gestellten Postulate waren die folgenden:

Einbeziehung des gesamten Straßenhandels und der sogenannten fliegenden Verkaufsstellen unter das Hausiergesetz und Erhöhung der Hausiergebühren für bestimmte Kategorien; schärfere Erfassung der Wanderlager und der sogenannten zeitweiligen Gewerbebetriebe, Ausdehnung der Hausierverbote.

Das kantonale Gesetz über das Hausierwesen, die Wanderlager, den zeitweiligen Gewerbebetrieb usw. vom Jahre 1934 (Volksabstimmung vom 10./11. März 1934) darf als ein bedeutender Erfolg des Gewerbeverbandes und als wesentlicher Fortschritt in der gewerblichen Gesetzgebung gelten. Das neue Gesetz trug den bestehenden Verhältnissen weitgehend Rechnung und schuf eine zeitgemäße Ordnung für das Hausierwesen. Die wichtigeren Neuerungen sind:

- a) Auch der Straßenhandel, wie er von der Migros-Genossenschaft betrieben wird, ist dem Hausiergesetz unterstellt und taxpflichtig.

- b) Für den Blumenhandel auf den Straßen und Plätzen ist eine Bewilligung erforderlich.
- c) Private Hausierverbote müssen respektiert werden.
- d) wegen Belästigung, Übervorteilung oder Prellerei können erteilte Hausierbewilligungen entzogen werden.
- e) Abzahlungsgeschäfte im Hausierhandel sind verboten.
- f) Die Maximalgebühren sind erhöht:

für Hausieren von Fr. 100.— auf Fr. 600.—;

für Wanderlager von Fr. 300.— auf Fr. 800.—;

für sogenannten zeitweiligen Gewerbebetrieb von Ausländern von Fr. 100.— auf Fr. 200.—.

Mit dieser Neuerung konnten die seit langem gegen das Hausierwesen aufgestellten Postulate des Gewerbeverbandes als verwirklicht angesehen werden.

ZWEITES KAPITEL

Der wirtschaftliche Schutz des Kleinhandels im Kanton Basel-Stadt als Grenzgebiet

Das baslerische Grenzgebiet ist zufolge seiner geographischen Lage mit dem südbadischen und elsässischen Nachbarlande durch einen regen wirtschaftlichen Verkehr verbunden. Diese Wirtschaftsbeziehungen haben aber immer wieder große Einschränkungen erfahren. Die besondere Lage, die durch die Grenzsperre während des zweiten Weltkrieges eintrat, wird im 5. Kapitel des Abschnittes, der die Gewerbehilfe im Kreditwesen behandelt, gestreift. Hier seien jene Ereignisse vermerkt, die durch den Sturz der ausländischen Valuten nach dem ersten Weltkrieg entstanden und das Basler Gewerbe, das ohnehin in der damaligen Depressionsperiode darnieder lag, zu Beginn der 20er Jahre besonders schwer trafen.

Ueber den Umfang der Inflation und das Tempo ihrer Entwicklung im elsässischen und badischen « Wirtschaftsgebiet Basels » orientieren die folgenden dem « Statistischen Handbuch des schweizerischen Geld- und Kapitalmarktes » (Zürich 1944, S. 56, 58) entnommenen Zahlen.

Wechselkurse in der Schweiz (Monatsdurchschnitte)

Jahr	Frankreich			Deutschland		
	Jan.	Juli	Dez.	Jan.	Juli	Dez.
1919	88.93	80.57	50.33	58.75	36.69	11.06
1920	47.92	46.06	38.30	9.10	14.29	8.78
1921	40.62	47.07	39.95	9.72	7.81	2.61
1922	41.82	43.01	37.98	2.65	1.06	0.07
1923	35.60	33.54	30.07	seit Okt. 1924 auf ca. Fr. 123.— bis Sept. 1936; seit Okt. 1936 auf ca. Fr. 174.—.		
1924	26.86	28.10	27.77			
1925	27.83	24.07	19.39			
ungefähr konstant bis März 1937						

Diese Valutamisere förderte in erster Linie eine Überschwemmung des städtischen Marktes mit Erzeugnissen aus den valutaschwachen Ländern. Der Jahresbericht des GVBST von 1921 führt dazu aus: « Das eidgenössische Grenzbüro Basel hatte in den ersten 8 Monaten des Berichtsjahres rund 36 000 Passierkarten ausgestellt; an Samstagen und Sonntagen beliefen sich die Grenzübertritte nach Schätzungen des eidgenössischen Grenzbüros auf 9—10 000, die Grenzübertritte an gewöhnlichen Werktagen zum Zwecke der Valutakäufe auf einige Hundert. Im Monat Oktober wurden z. B. in Riehen durchschnittlich 3—400 Zollquittungen ausgestellt, am Badischen Bahnhof durchschnittlich 7—800 im Tag. Die Zolleinnahmen betrugen im Jahre 1921 am Zollamt Riehen/Lörracherstraße (nach Mitteilungen der Zolldirektion) im Januar Fr. 13 608.23; im Juni Fr. 36 855.47; im Oktober Fr. 62 711.12; im Dezember Fr. 23 119.20. »

Nachdem die Basler Handelskammer es abgelehnt hatte (1920 den GVBST in seinen Bemühungen um eine Besserung der Verhältnisse zu unterstützen), setzte sich letzterer 1921 mit den wichtigsten lokalen und regionalen Gewerbeverbänden längs der Rheingrenze in Verbindung und plädierte gemeinsam mit ihnen beim Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements auf eine Schließung der Grenzen. Dieser Forderung entsprach der Bundesratsbeschluß vom 9. Dezember 1921 mit der Verfügung, daß die Dauerpassierscheine mit Wirkung ab 14. Dezember nicht mehr zum Grenzübertritt zwecks Wareneinkaufs berechtigen. Dieser Beschluß zeitigte dann auch vollen

Erfolg. In der Folge führte dann allerdings der Niedergang der französischen Valute zu einem vermehrten Import aus Frankreich, namentlich von Erzeugnissen der Mode- und Wäschefabrikation und der Wirkwarenindustrie.

DRITTES KAPITEL

Maßnahmen zur Förderung des Kleinhandels und die Regelung der Arbeitsbedingungen

Ein breiter Raum in der Verbandstätigkeit war der Förderung des Kleinhandels durch Kollektivreklame und der Sanierung der Rabattverhältnisse gewidmet.

Die gemeinsame *Reklame* trat vor allen Dingen in der Durchführung von Schaufenster-Wettbewerben (erstmal während der Mustermesse 1928) und der Schweizerwoche hervor. An der Gewerbeschule wurden spezielle Schaufenster- und Dekorationskurse veranstaltet und eine Beratungsstelle für künstlerische Reklame eingerichtet.

Einen für den Kleinhandel wesentlichen Erfolg erzielte die Kleinhandelskammer durch ihr Einschreiten gegen das zwischen 120 Geschäftsfirmen und Organisationen des Verkehrspersonals bestandenen Vertragsverhältnis, wonach den Mitgliedern 10% *Rabatt* verabfolgt werden mußten. Der im Jahre 1882 mit drei Vereinigungen abgeschlossene Vertrag wurde bis 1918 auf über 40 Vereinigungen ausgedehnt. Der Umstand, daß mit den Rabattkarten viele Warenpreise und Unkosten einen 10%igen Rabatt nicht mehr gestatteten, veranlaßten die Geschäftsinhaber im Jahre 1918, die Kammer um Intervention zur Befreiung von dieser Regelung anzurufen. Der Vertrag wurde gelöst und nur noch 5% Kassaskonto oder Rabattmarken verabfolgt, und zwar für alle Käufer.

Eine wichtige Etappe in der baslerischen Kleinhandelspolitik bildete die Gründung der baslerischen Rabattorganisationen BKG und Liga. Die erstere, die « Basler Konsumgesellschaft », konstituierte sich schon am 20. Dezember 1900 als erste der-

artige Organisation in der Schweiz. Ihre statutengemäße Hauptaufgabe war die Hebung des baslerischen Detailhandels. Bereits damals sah sich der Kleinhandel vom allgemeinen Konsumverein (Rückvergütungssystem) und von den Warenhäusern stark bedrängt, so daß die Rabattgewährung sich in erster Linie gegen diese Unternehmen richtete. Das Rabattsystem sah zu jener Zeit noch keine einheitliche Rabattmarkenabgabe vor; die einzelnen Branchen führten vielmehr verschiedene Rabattsätze von 5 % bis 15 % ein. Doch vermochte schon die Organisation an sich die Angehörigen der verschiedenen Branchen, die vorher keinerlei Fühlung untereinander hatten, zu einer erfolgreichen Zusammenarbeit zusammenzuschließen.

Als weitere Entstehungsgründe für die gemeinsame Rabattgewährung werden genannt: ¹⁹

Die Bekämpfung des verbreiteten Borgunwesens und der damit verbundenen Festlegung von Betriebskapitalien mittels Einführung des Barverkaufes, Ausschaltung der Preisschleuderei und der Mißbräuche auf dem Gebiet des Ausverkaufswesens und der Reklame u. a.

Ein bedeutender Fortschritt in dieser Richtung war der im Jahre 1920 durch die Gründung des Verbandes schweizerischer Rabattvereine geschaffene Zusammenschluß mit den übrigen schweizerischen Rabattorganisationen. Endlich brachte der Zusammenschluß der beiden Organisationen BKG und Liga (1907 gegründet als Einkaufs- und Rabattsparvereinigung der Schweizerischen Gewerbe- und Handelskammer, Sektion Basel), bzw. die Herausgabe einer einheitlichen gemeinsamen Rabattmarke im Jahre 1941 (1. Oktober) eine wesentliche Förderung und Stärkung des Rabattgedankens und eine begrüßenswerte Kräftekonzentration im selbständigen Detailhandel Basels.

Zum Zustandekommen freiwilliger Vereinbarungen auf dem Gebiet der Rabattregelung konnte auch die Kleinhandelskammer erfolgreich Hilfestellung bieten, vor allem beim Abschluß der « Vereinbarung betreffend Abschaffung der Extrarabatte » zwischen den Warenhäusern und der Abteilung Kleinhandel des

¹⁹ Vgl. 25 Jahre einheitliche und organisierte Rabattmarkenabgabe in der Schweiz. Jubiläumsschrift und Jahresbericht des Schweiz. Rabattverbandes pro 1925, Biel 1926, S. 5 ff.

Gewerbeverbandes vom 1. Januar 1936. Dieses Abkommen richtet sich im wesentlichen auf die Beseitigung der bisher gewährten Extrarabatte (mit Ausnahme des Schneiderinnenrabattes und des sogenannten Aussteuerrabattes). Ferner werden in der Vereinbarung noch folgende Punkte geregelt:

1. Abschaffung sämtlicher Gratisleistungen, wie Anbringen von Vorhängen, Montieren von Beleuchtungskörpern usw.
2. Verbot der Abgabe von Reklameballons und sämtlicher Zugabeartikel.
3. Berücksichtigung von Tombolalisten, die für wohltätige Zwecke bestimmt und vom Sekretariat des Gewerbeverbandes visitiert sind.
4. Gewährung eines Rabattes von 10% bei Tombola-Einkäufen von Vereinen.
5. Verschiebung von Sommerteilausverkäufen.

Diese Vereinbarung, die später noch einen weiteren Ausbau und eine Festigung erfuhr und mit wenigen Ausnahmen eingehalten wurde, hat sich sehr günstig ausgewirkt und darf schon als ein bedeutender Schritt nach vorwärts in der Sanierung der Konkurrenzverhältnisse im Kleinhandel gelten.

Zur Regelung der *Arbeitsbedingungen* durch die lokale Gesetzgebung, so z. B. zum Gesetz betreffend Offenhalten der Verkaufslokale an Werktagen vom 29. Januar 1920 und zum kantonalen Arbeitsgesetz, das am 8. April 1920 in Kraft trat, konnte der Gewerbeverband einen wesentlichen Beitrag leisten und namentlich dahin wirken, daß den besonderen Wünschen seiner Sektionen weitgehend Nachachtung verschafft wurde. Als weitere Gesetze, die diese für den Kleinhandel bedeutsame Materie der Arbeitsbedingungen treffen, wären noch zu nennen:

Die sogenannte 12-Uhr-Arbeitsschluß-Initiative (1./2. November 1930, Volksabstimmung [dazu Vollziehungsverordnung des Regierungsrates vom 31. Januar 1931] und das kantonale Feriengesetz vom 12./13. September, Volksabstimmung). Am 1. September 1934 trat das Bundesgesetz über die wöchentliche Ruhezeit (vom 26. September 1931) in Kraft (Vollziehungsverordnung vom 11. Juni 1934). Damit wurden alle kantonalen Vorschriften über die wöchentliche Ruhezeit in den von diesem

Gesetz erfaßten Betrieben aufgehoben. Vorbehalten bleiben nur die kantonalen Vorschriften über Arbeitszeit, Betriebs- und Ladenschluß sowie die Zulässigkeit von Sonn- und Feiertagsarbeit. Zu erwähnen ist hier auch das revidierte kantonale Wirtschaftsgesetz vom 23. April 1936 (in Kraft 1. Juli 1936), welches die Einführung der Bedürfnisklausel für den Kleinhandel mit geistigen Getränken und die Erhöhung der Maxima verschiedener Patenttaxen für den Kleinverkauf von Spirituosen brachte.

Auf Anregung des Verbandes Basler Textil-Detaillisten wurde bereits 1919 von der Kleinhandelskammer erstmals eine Lohnskala für die Detaillisten mit Ladenpersonal herausgegeben, in der die Löhne des Verkaufspersonals eine einheitliche Festsetzung erfuhren (1. Lohnskala vom 1. September 1919). Gegen diese einseitige, durch die Arbeitgeber selbst vorgenommene Regelung trat der Kaufmännische Verein auf, der den Gewerbeverband im Namen des Ladenpersonals zu einem Kollektivarbeitsvertrag heranziehen wollte. Selbst in Verhandlungen vor dem Einigungsamt (1920) verzichtete aber das Gewerbe nicht auf seine einseitigen Kompetenzen.

Nach langwierigen Verhandlungen kam es im Zusammenhang mit der Neuordnung der GAV im Baugewerbe vom 7. September 1936 anläßlich der Einführung des kantonalen Arbeitsrappengesetzes auch hier zu einer beiderseits befriedigenden Lösung. Die Forderung der kaufmännischen Angestelltenschaft auf den Abschluß eines allgemeinen GAV (etwa nach Art der Berner Übereinkunft vom 11. Dezember 1918) wurde zwar von sämtlichen Arbeitgeberverbänden abgelehnt. Dagegen gelang es der Vermittlung des Volkswirtschaftsbundes, daß am 23. Dezember 1936 sogenannte Richtlinien für die Arbeitsbedingungen der kaufmännischen Angestellten zwischen beiden Parteien vereinbart wurden. Endlich wurde 1945 auch eine Vereinbarung über die Arbeitszeit des Verkaufspersonals im Kanton Basel-Stadt abgeschlossen, die mit Beschluß des Regierungsrates vom 16. Juni 1945 für den gesamten Kleinhandel allgemeinverbindlich erklärt werden konnte (ergänzt durch die Richtlinien vom 2. Oktober 1946). Sie trat am 1. Juli in Kraft. Damit glückte es den Detaillisten auch, eine längst erwünschte teilweise Revision des kantonalen Arbeitszeitgesetzes (vom 8. April 1920) durch private Verständigung zwischen den Arbeitgeber- und Arbeit-

nehmerverbänden zu finden. Die abgeschlossene Vereinbarung stellt den ersten allgemeinen Versuch im Basler Detailhandel dar, durch private Abmachungen mit allgemeinverbindlichem Charakter die Arbeitsverhältnisse des Verkaufspersonals zu regeln. Eine umfassende Regelung der Arbeitsverhältnisse für die kaufmännischen Angestellten brachte schließlich der GAV vom 18. Juli 1946, abgeschlossen zwischen Basler Volkswirtschaftsbund und Kaufmännischem Verein Basel.

VIERTES KAPITEL

Das Problem der Betriebsgröße und der Branchenübersetzung im Kleinhandel

Eine bedeutende Anzahl von Branchen des Kleinhandels²⁰ leiden anerkanntermaßen an einer starken Übersetzung mit Geschäftsbetrieben. Diese unerfreuliche Erscheinung hat ihren Ursprung in der Handels- und Gewerbefreiheit, die einem ungehemmten Zustrom in die selbständige Existenz keine Hindernisse in den Weg legte.

Die Überfüllung des privaten selbständigen Einzelhandels wurde aber erst zum Problem, als sich eine starke Konkurrenz neuer Verteilungssysteme, die in der Schweiz Eingang gefunden hatten, breit machte. Es sind vor allem zu nennen:

1. das genossenschaftliche Verteilungssystem, das seine Entstehung von der Organisation der Konsumenten herleitet und sich als Wirtschaftsform zwischen Privatwirtschaft und Staatswirtschaft einschiebt mit dem Zweck, den Genossenschaftlern besondere wirtschaftliche Vorteile zu verschaffen;
2. das System der detaillierten Warenverteilung durch große Produktionsbetriebe, welchen sich ebenfalls eine Großzahl von Filialunternehmungen angliedern;
3. das System der Großbetriebe, die sich unmittelbar aus dem traditionellen Detailhandel selbst herausgebildet haben;
4. das System der «fliegenden Verkaufsläden».

²⁰ E. Anderegg, 21 Postulate des sanktgallischen Mittelstandes. St. Gallen 1938, S. 15.

Chs. *Blanc* ²¹ faßt die Betriebsformen des Detailhandels nach dem Merkmal der Kapitalverwendung wie folgt zusammen:

Der kleinkapitalistische Detailhandel, die traditionelle Form, die sich in den kleinen und mittleren Betrieben darstellt, der genossenschaftskapitalistische Detailhandel der Konsumvereine, Beamteneinkaufsgenossenschaften, landwirtschaftlichen Genossenschaften; und der großkapitalistische Detailhandel der Warenhäuser, Einheitspreisgeschäfte, Migrosbetriebe, z. T. auch der Versandgeschäfte usw., welche sich neben der festen auch der fahrenden Filialen bedienen. Die großkapitalistischen Unternehmungen schalten unbestrittenermaßen den freien traditionellen Detailhandel, die Substanz des gewerblichen Handels, weitgehend aus. Sie beengen nicht nur die Existenz des gewerblichen Branchenangehörigen immer mehr, sondern vernichten auch volkswirtschaftliches Kapital, das in den kleineren Betrieben investiert wurde, die zufolge der gewachsenen Übersetzung keine Beschäftigung mehr erhalten.

Es steht aber demgegenüber fest, daß der Kern des Detailhandels in der Schweiz immer noch der selbständige Einzelhandel ist. Nach zuverlässigen Schätzungen ²² darf angenommen werden, daß mindestens 80 % des Gesamtkleinhandelsumsatzes noch durch den gewerblichen Kleinhandel getätigt wird. Damit ist das große Problem der ökonomischen Zusammenhänge angedeutet, in das sich der gewerbliche Detailhandel verstrickt findet und das auch unter staatsbürgerlichen Gesichtspunkten heute zur Diskussion steht.

Die Auswirkungen, die sich aus der angedeuteten Entwicklung für den selbständigen Kleinhandel ergeben mußten, werden am besten durch die nachfolgende Schilderung des Gewerbeverbandes Basel-Stadt beleuchtet (Jahresbericht 1933): « Die Verhältnisse im Kleinhandel sind zurzeit ziemlich prekär. Die mißliche Lage ist einerseits auf die Expansion der verschiedenen Groß-Verkaufsorganisationen zurückzuführen, andererseits auf die starke Übersetzung der Kleinhandelsbetriebe. Es muß zu-

²¹ Chs. *Blanc*. Die wirtschaftliche Lage des Detailhandels und seine Beziehungen zum Großhandel, Schriften des SGV, Bern 1936, S. 6.

²² Vgl. E. *Anderegg*. Probleme des schweizerischen Detailhandels. Separat-
abdruck aus der « Schweiz. Detaillistenzeitung » in Nr. 4 der Sozialen Aufsätze
von Dr. *Anderegg*.

gegeben werden, daß die Zahl der Verkaufsgeschäfte im Verhältnis zur Zahl der Gesamtbevölkerung in unserer Stadt zu groß ist. Es ist deshalb nicht verwunderlich, wenn da und dort Stimmen laut werden, die nach der Einführung einer Bedürfnisklausel für den Kleinhandel rufen. Zurzeit steht dieser Forderung Artikel 31 der Bundesverfassung entgegen. Andererseits ist zu sagen, daß die Ausdehnung der Großbetriebe im Kleinhandel in den letzten Jahren viele mittlere und kleinere Betriebe in ihrer Existenzmöglichkeit eingeengt, ja zum Teil gefährdet haben. Eine durchgeführte umfangreiche Enquête in den verschiedenen Branchen, deren Resultat für unsere Eingabe an den Schweizerischen Gewerbeverband zuhanden des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements in der Warenhausfrage verwertet wurde, gab in dieser Beziehung ein beredtes Bild. Der Geschäftsumsatz ging durchwegs um 15—30% zurück, wobei der Einfluß der Warenhäuser auf durchschnittlich 10—20% geschätzt wurde.

Eine weitere Umfrage bei denjenigen Verkaufsgeschäften, die in den letzten Jahren liquidierten (Totalausverkäufe) ergab, daß der größte Teil der Liquidation auf die Ausdehnung der Großbetriebe des Kleinhandels zurückzuführen ist und daß ein Teil kleinerer und mittlerer Betriebe durch diese direkt ruiniert wurden. Eine immer mehr sich fühlbarmachende Konkurrenz erwächst dem selbständigen Kleinhandel ferner durch die Konsumvereine, insbesondere durch den ACV beider Basel und dessen außerordentlich intensivem Expansionsdrang in den letzten zwei Jahren. Es gibt wohl heute keine Branche des Kleinhandels mehr, die nicht auch vom ACV beider Basel in letzter Zeit in seinen Geschäftsbereich aufgenommen wurde, angefangen bei der Herren- und Damenkonfektion bis zum Radio oder Perserteppich oder bis zum Verkauf von Gold- und Bijouteriewaren. Anfänglich nur auf die Vermittlung der Güter des täglichen Bedarfes eingestellt, ist diese Genossenschaft nach und nach auch zum Verkauf der höchsten Luxuswaren übergegangen. Die sogenannten Kaufhäuser dieser Genossenschaft sind, wirtschaftlich gesprochen, nichts anderes als große Warenhäuser. »

Dieses äußerst aufschlußreiche Bild der wirtschaftlichen Lage des Basler Kleinhandels kann noch verdeutlicht werden durch

einen Blick auf die Entwicklung des ACV beider Basel in den Jahren 1920—1933.²³

Jahr	Filialen	Mitglieder	
1920	160	40 869	Die 250 Filialen verteilen sich wie folgt:
1925	182	42 231	186 Warenläden, 42 Schlächterläden,
1930	216	51 187	13 Schuhläden, 3 Manufakturwaren-
1931	227	54 448	läden, 2 Kaufhäuser, 2 Restaurants,
1932	241	56 646	1 Haushaltsartikelgeschäft, 1 Apotheke.
1933	250	57 821	

Bei einem Jahresumsatz im Jahre 1933 von 53,5 Millionen Franken.

Im weiteren hat der ACV über den Spitzenverband VSK Anteil an folgenden mit eigener Rechtspersönlichkeit ausgestatteten Unternehmungen: Versicherungsanstalt schweizerischer Konsumvereine in Basel, die Schweizerische Volksfürsorge (Lebensversicherungsgesellschaft auf Gegenseitigkeit) in Basel, zwei Mühlengenossenschaften, Genossenschaft für Möbelvermittlung in Basel, Milcheinkaufsgenossenschaft schweizerischer Konsumvereine, Schuhfabrik «Schuh-Coop» in Basel, Schweizerische Genossenschaft für Gemüsebau (Kerzers), Zigarrenfabrik (Menziken), Genossenschaftliche Zentralbank in Basel, Genossenschaftliches Seminar (Freidorf).

Es kann nun aber dem kapitalistischen Verteilungssystem eine gewisse wirtschaftliche Berechtigung keineswegs abgesprochen werden, haben doch die Großbetriebe Bedeutendes zur Rationalisierung und Steigerung der Leistungsfähigkeit in der Warenvermittlung beigetragen. Für das Gewerbe aber handelt es sich darum, zu einem vernünftigen Ausgleich der übergroßen Gegensätze zwischen der traditionellen und der neuen Betriebsform zu gelangen, der ihm seine zweifellos wirtschaftlich und politisch berechtigte Existenz sichert.

Die Erhaltung des kaufmännischen Gewerbes ist aber kein Problem, das nur im kantonalen Wirtschaftsraum oder für sich allein gelöst werden könnte. Eine Lösung kann sich nur im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Betrachtungen zeigen. Selbstverständlich konnte sich auch der Staat nicht an einer Regelung desinteressieren, deren Ausbleiben zu einem offenen Kampf der wirtschaftlichen Kräftegruppen führen würde, wie dies die

²³ Dazu R. Erb. Referat: Gewerbe und Konsumgenossenschaften. Herausgegeben vom Gewerbeverband Basel-Stadt, Basel 1934.

scharfe mittelständische Reaktion gegen die uneingeschränkte Expansion von Großbetrieben des Detailhandels im Jahre 1933 deutlich erkennen ließ. Er sah sich daher zwangsweise vor die Notwendigkeit gestellt, in die wirtschaftlichen Zusammenhänge einzugreifen, um die Gegensätze auszugleichen. Unter dem Druck dieser Verhältnisse erließ der Bund am 14. Oktober 1933 den dringlichen Bundesbeschluß über das Verbot der Eröffnung und Erweiterung von Warenhäusern, Einheitspreisgeschäften und Filialgeschäften.

Dieser sogenannte Warenhausbeschluß konnte bis zum Jahre 1945 aufrechterhalten werden.

Rückblickend kann von diesem Bundesbeschluß gesagt werden, daß er unter gewerbepolitischen Gesichtspunkten keineswegs eine Lösung des Problems gebracht hat. Er ist eine einseitige Schutzmaßnahme geblieben, die wohl der hemmungslosen Geschäftsexpansion der Großunternehmungen Grenzen gesetzt hat, aber dem kaufmännischen Gewerbe nicht die organisatorische und materielle Wiederaufrichtung brachte. *Ein positiver Erfolg ist allerdings doch aufzuzeigen.* Schon bei seiner ersten Erneuerung im Jahre 1935 konnte zwischen dem Schweizerischen Gewerbeverband und den Konsumgenossenschaften eine direkte Verständigung erzielt werden hinsichtlich der Frage der Geschäftseröffnungen und -übernahmen in dem Sinne, daß diese nicht mehr starr abgelehnt wurden, sondern daß sich die Parteien einem freien Schiedsverfahren von einer paritätischen Kommission in letzter Instanz unterzogen. Diese Idee der Verständigung an Stelle des Kampfes konnte sich dann auch in einem ähnlichen Abkommen mit dem Warenhausverband und der Migrosgenossenschaft durchsetzen.²⁴

Eine die Übersättigungsgefahr einschränkende Wirkung auf den Kleinkaufmannsstand mußte aber ausbleiben, da dieser ja von der Bewilligungspflicht ausgenommen war. Eine Ausnahme machte einzig das Schuhmachergewerbe, und es ist von Interesse, in diesem Zusammenhang auf den Erlaß der Schutzbestimmungen zugunsten dieses Gewerbes vom Jahre 1934 hinzuweisen.

²⁴ Vgl. Ordnungsmaßnahmen im Detailhandel. Bericht des SGV über die Verhandlungen mit den Zentralverbänden der Großbetriebe und Großunternehmungen des Detailhandels (1945—1946).

Diese Regelung konnte dem Schuhmacherhandwerk eine fühlbare Erholung bringen und es vor dem materiellen Untergang durch die Konkurrenz der Schuhfabriken und fabrikmäßig betriebenen Schuhreparaturwerkstätten bewahren. Die Voraussetzung für die Erteilung einer Bewilligung ist derart gehalten, daß in der Regel jenen Schuhmachermeistern, die die Meisterprüfung abgelegt haben, die Bewilligung für die Betriebseröffnung nicht verweigert werden kann.

Der Versuch, das Betriebsgrößenproblem von den im Jahre 1933 erlassenen Maßnahmen aus einer befriedigenden Lösung zuzuführen, muß als gescheitert betrachtet werden.²⁵ Die Vertreter des Gewerbes sehen sich daher vor die Notwendigkeit einer völligen Neuorientierung der Kleinhandelspolitik gestellt, in der das Schwergewicht der verbandspolitischen Tätigkeit primär bei den Selbsthilfemaßnahmen liegen muß, von denen her sich dann erst wieder Forderungen auch zu einer gesetzlichen Ordnung ableiten lassen. Nachdem das Gewerbe aus volkswirtschaftlichen Überlegungen auf seine Forderung nach Einführung einer Bedürfnisklausel verzichten mußte, ist es heute zur Überzeugung gelangt, daß der Übersetzung der gewerblichen Wirtschaftszweige durch ungeeignete und unfähige Elemente nur mit dem Mittel der straff gegliederten Berufsausbildung begegnet werden kann. Diese Forderung führt nun zu einer konsequenten Weiterentwicklung jener Anstrengungen, die bereits mit dem Bundesgesetz über die berufliche Ausbildung vom 26. Juli 1930 auch Eingang in die staatlichen Ordnungsmaßnahmen gefunden haben und knüpft an die neueste Forderung nach Einführung des obligatorischen Fähigkeitsausweises an.

Das erwähnte Bundesgesetz brachte das Obligatorium des Gewerbeschulunterrichtes, die obligatorische Lehrabschlußprüfung und die gesetzliche Anerkennung der freiwilligen Meisterprüfung für das Handwerk sowie der freiwilligen Fachprüfung für den Detailhandel mit Einschluß des Titelschutzes. Als ein bedeutsamer Vorstoß in der logischen Weiterführung des Bildungsganges kann der am 16. Februar 1945 erlassene dringliche Bundesratsbeschluß über den Fähigkeitsausweis für die Eröff-

²⁵ Vgl. P. Beuttner. Der Warenhausbeschluß und die dem Detailhandel zumutbaren Selbsthilfemaßnahmen, Heft 6 der «Neuzeitlichen Detaillistenpolitik». Weinfelden 45.

nung von Betrieben im Gewerbe bezeichnet werden. Er hat, nachdem die Bundesbehörden mit Rücksicht auf die erwachsene Opposition von der Einführung der allgemeinen Bewilligungspflicht für die Eröffnung von Betrieben hatten Umgang nehmen müssen, das einzige berufspolitische Mittel, welches zur Schaffung eines berechtigten Schutzes für das Gewerbe durch staatliche Maßnahmen noch in Betracht kommen konnte, zur Anwendung bereitgestellt.

Bei diesem Bundesratsbeschluß, der am 1. März 1945 in Kraft trat und für die Dauer von 3 Jahren gilt, handelt es sich um einen sogenannten Rahmenbeschluß, der dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement die Befugnis gibt, durch einzelne Unterstellungsverfügungen den Zugang zu einzelnen Berufen unter ganz bestimmten Voraussetzungen vom Fähigkeitsausweis abhängig zu machen. Entscheidend ist als Voraussetzung für den Erlaß einer Unterstellungsverfügung, daß der fragliche Beruf infolge von Kriegseinflüssen in seiner Existenz bedroht sein muß und daß er die ihm billigerweise zumutbaren Selbsthilfemaßnahmen ergriffen hat. Der vorliegende Beschluß gilt nur für das produzierende Gewerbe, nicht aber für den Detailhandel und das Gastwirtschaftsgewerbe; für letzteres bleibt die Einführung des Fähigkeitsausweises durch die kantonale Gesetzgebung vorbehalten. Als Fähigkeitszeugnis gilt das Meisterdiplom und in denjenigen Erwerbszweigen, in denen bis heute noch keine Meisterprüfungen durchgeführt wurden, auch das Zeugnis über die bestandene Lehrabschlußprüfung nach einer mindestens dreijährigen Tätigkeit in dem betreffenden Berufe.

Eine solche Entwicklung scheint auch für den Kleinhandel erstrebenswert. Die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür sind in den neuen Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung erfüllt. Artikel 31 *bis* Absatz 3 a löst den Bundesratsbeschluß vom 16. Februar 1945 ab und geht über seine Reichweite wesentlich hinaus. Unter gewissen Bedingungen (Einzelheiten sind auf Seite 31 dieser Arbeit erwähnt) kann jetzt der Fähigkeitsausweis in allen Wirtschaftszweigen eingeführt werden. Eine allgemeine Bewilligung für Neugründungen ist auch in dieser Neuregelung nicht vorgesehen (außer im Gastwirtschaftsgewerbe). Richtungsweisend für die Berufspolitik des Einzelhandels ist die Bestimmung des erwähnten Artikels 31 *bis* der Bundesver-

fassung, wonach staatliche Hilfsmaßnahmen — hier die Einführung des Fähigkeitsnachweises — nur in Frage kommen, wenn die eigenen Bemühungen des Berufsstandes um seine Gesunderhaltung erfolglos geblieben sind. So steht das Gebot der Selbsthilfe auch nach den neuen Wirtschaftsartikeln am Anfang des wirtschaftspolitischen Strebens und Handelns des Einzelhandels.

Von ihm erwarten Regierung und Öffentlichkeit, daß er im eigenen Hause sich so einrichtet, daß der Fähigkeitsausweis als Mittel für die Ordnung der existenziellen Berufsverhältnisse nur im Notfall zur Anwendung kommen muß. Demnach kann die dem Einzelhandel auferlegte Pflicht, seinen Berufsangehörigen durch fachliche Ertüchtigung gegen die von außen drohenden Gefahren ausreichende Abwehrkräfte zu vermitteln, nicht ernst genug aufgefaßt werden. Zu der Betätigung der Selbsthilfe durch sorgsame und zielbewußte Wahrnehmung der beruflichen Ausbildungsmöglichkeiten tritt noch, wie *Beuttner* darlegt²⁶ das Erfordernis der sozialen Gestaltung der Berufsverhältnisse, welches bisher vernachlässigt wurde. Es müßte eine gesetzliche Regelung des Verhältnisses zwischen Arbeitgebern und Angestellten geschaffen werden, ähnlich wie sie im Handwerk besteht. Die neuen Wirtschaftsartikel müssen auch vom Einzelhandel als generelle Mahnung zur Ergreifung aller Möglichkeiten für eigene berufliche Selbsthilfe aufgefaßt werden. Das Erfordernis der Kräftesammlung in den Verbänden wird somit nochmals unterstrichen.

Ganz allgemein gesehen, öffnet sich den kantonalen Organisationen ein weites Feld der wirtschaftlichen und sozialen Selbsthilfe und der aktiven Mitarbeit an einer neuzeitlichen Detaillistenpolitik, welche gute Aussichten auf eine staatliche Förderung besitzt.

Die Zunahme der Konsum- und Migrosgenossenschaftsfilialen und aller Produktionsbetriebe dieser Genossenschaften haben — wie ersichtlich wurde — das Basler Gewerbe vor eine besonders dringende Notwendigkeit des Selbstschutzes gestellt.

Der Hinweis auf die Rabattorganisationen (es ist auch an die beruflichen Einkaufsgenossenschaften zu erinnern) hat gezeigt,

²⁶ Vgl. Anmerkung 25.

daß sich der Kleinhandel auch selbst zu seiner Verteidigung mit Erfolg der genossenschaftlichen Organisation als Waffe im Konkurrenzkampf bedient. Es ist daher auch dem Gewerbeverband der Vorwurf nicht erspart geblieben, er bekämpfe die Konsumgenossenschaften und werbe gleichzeitig für Genossenschaften innerhalb seines Verbandes. Der Gewerbeverband hat aber mit Recht den Standpunkt vertreten, daß Zweck und Wirkung der gewerblichen Genossenschaften und der Konsumgenossenschaften grundverschieden sind. Die Konsumgenossenschaften, so wird dargelegt, bedrohen den Gewerbebestand, während die Genossenschaften des Gewerbes diesem die Konkurrenz- und Lebensfähigkeit erhalten. Durch den eigenen genossenschaftlichen Zusammenschluß, der allerdings die Individualität und Freiheit des Betriebes nicht antasten soll, hofft man der Konkurrenz des Großkapitals und der Konsumvereine erfolgreich entgegenzutreten. Zweifellos kommt auf dem Gebiet genossenschaftlicher Selbsthilfe gerade auch der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaft und Kreditgenossenschaft erhöhte Bedeutung zu, denn die Kreditwirtschaft beherrscht das heutige Wirtschaftsleben und entscheidet mit über die Leistungsfähigkeit des einzelnen Betriebes, über die Lebensfähigkeit des Anfängers und das Durchhaltevermögen und die Ausdehnungsmöglichkeit des kleineren Betriebes. Es muß daher die Aufgabe des Ausbaues der gewerblichen Kreditorganisation, die sich als eine hervorragende Selbsthilfemaßnahme des Gewerbes bewährt hat, in der Folge größte Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Zum Schlusse darf noch einmal daran erinnert werden, daß es sich in den vorangegangenen Ausführungen nur um eine Auswahl von Problemen handeln kann, welche das ausgedehnte Tätigkeitsfeld des kantonalen Gewerbeverbandes Basel-Stadt und seiner Kleinhandelskammer beleuchten soll.

Die Gewerbehilfe im Kreditwesen

A. Das Problem des gewerblichen Kleinkredites

Die in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts einsetzende Umgestaltung des gesamten Wirtschaftsprozesses, die rasch fortschreitende Rationalisierung und Mechanisierung der wirtschaftlichen und technischen Vorgänge hat auch das Gewerbe bis zu einem gewissen Grad miterfaßt und die Wirkung gezeitigt, daß mit dem Fortschreiten der Technisierung im Gewerbe der Kreditbedarf sehr stark anwuchs. So mußte das Gewerbe danach streben, sich in die sich ausweitende Kreditwirtschaft einzuschalten. Zunächst war das Gewerbe bemüht, nach dem Vorbilde von Industrie und Großhandel sich Banken für seinen eigenen Bedarf zu schaffen. Es war schon bald erwiesen, daß die Großbanken sich mit dem kleinen Kreditgeschäfte des Gewerbes nicht abgeben wollten. Gingen nun die Gründungen lokaler Volks-, Gewerbe- und Handwerkerbanken auf das Bemühen des Gewerbes zur Selbsthilfe zurück, so konnte mit Hilfe dieser Kreditinstitute das Kreditproblem im Gewerbe doch nicht gelöst werden. Namentlich in den Städten trat mit der Zeit eine wachsende Entfremdung zwischen dem Gewerbe und den von ihm gegründeten Banken ein. Der Grund für diese Entwicklung ist darin zu sehen, daß sich die besser situierten Handwerker und Detailhändler den größeren Banken zuwandten, so daß den Klein- und Mittelbanken nur die risikoreichen kleinen Kreditgeschäfte verblieben. Dazu kam der Umstand, daß die Bank zufolge der äußerst mangelhaften Buchführung und Bilanzierung im Gewerbe meist nicht in der Lage war, die Kreditwürdigkeit des Gewerbetreibenden zuverlässig zu beurteilen. Da solche Kreditsuchende einen Einblick in ihre Vermögenslage nicht zu geben vermochten, andererseits aber auch nicht imstande waren, reale Sicherheiten zu verpfänden, so konnten sie Personalkredit in der Regel nur noch gegen die Stellung von Bürgen erhalten. So entstanden immer mehr gegenseitige Verpflichtungen unter den Gesuchstellern, die sich durch Bürgschaftsleistung untereinander halfen und damit nur zu oft Überlastungen des Einzelnen mit Bürgschaften. Diese Mißstände erfuhren naturgemäß

ihre Ausdehnung mit dem wachsenden Kreditbedürfnis der Gewerbetreibenden. Die Lage im Gewerbe nahm nach Ausbruch des ersten Weltkrieges zufolge des hohen Kreditbedarfs und der mangelnden Möglichkeit seiner Deckung in einer dem Gewerbe angemessenen Weise einen geradezu gefährlichen Charakter an. Mit der Gründung von gewerblichen Kreditinstituten konnte, wie erwähnt, die Gefahr nicht abgewendet werden. Zwar wurde der Gedanke der Gründung kleingewerblicher Vorschußvereine in Basel in die Tat umgesetzt, dies war aber, wie die Erfahrung bald zeigte, nicht der Weg, auf welchem für das Gewerbe in seiner Kreditnot eine Hilfe zu erschließen war.

Das Gewerbe, geführt von seinen Organisationen, suchte neue Möglichkeiten der Lösung des gewerblichen Kreditproblems, und zwar wiederum, wie es der Denkweise des Gewerbes entspricht, mit dem Mittel der Selbsthilfe. Kreditinstitute waren genügend vorhanden, und zwar auch solche, die auf die Besonderheiten des gewerblichen Kredites eingestellt waren. Es mußte sich also darum handeln, die Vorbereitungen für die Kreditgewährung durch Hergabe einwandfreier Sicherheiten zu erfüllen.

B. Die Gründung gewerblicher Bürgschaftsgenossenschaften

Das Gewerbe wußte, daß die gegebene Kreditorganisation im Hinblick auf seine Lage eine Lücke aufwies und daß es im Interesse seiner Existenzerhaltung lag, an Stelle der Einzelbürgschaften die Gemeinschaft treten zu lassen, die in Form der Bürgschaftsgenossenschaft die Kredithilfe erleichtern und die Garantie für Zins- und Amortisationsverpflichtungen zu übernehmen vermochte.

Die Arbeitsweise der Bürgschaftsgenossenschaften, unter welchen diejenige für das Basler Gewerbe die erste ihrer Art war und vorbildliche Pionierarbeit geleistet hat, braucht an dieser Stelle nicht gekennzeichnet zu werden, nachdem vorzügliche Spezialdarstellungen vorliegen. Doch soll auf die von den Bürgschaftsgenossenschaften ausgeübte Einflußnahme auf die Betriebswirtschaft des Gewerbes besonders aufmerksam gemacht sein, da diese Tätigkeit ein hervorragendes Mittel der gewerblichen Organisation zur Gewerbeförderung und mithin der Gewerbepolitik bedeutet.

Die Bürgschaftsgenossenschaften hatten mit den gleichen Schwierigkeiten zu kämpfen, denen wir bei der Betrachtung des Submissionswesens immer wieder begegnen werden, mit der Unmöglichkeit, die Geschäftsbetriebe nach ihrer inneren Gesundheit und Leistungsfähigkeit übersehen zu können. Wenn auch in der Bürgschaftsgenossenschaft das Risiko einer Kreditnahme auf breite Schultern verteilt wurde, so mußte die Bürgschaftsgenossenschaft doch auf ihre eigene Gesunderhaltung achten und vor Bewilligung von Bürgschaftsgesuchen die Betriebsrechnung und Bilanz des Antragstellers genau abklären. Dies wiederum setzte das Vorhandensein einer Buchhaltung voraus. Sollte nun die Bürgschaftsgenossenschaft im Interesse des Gewerbes wirksame Arbeit leisten können, so mußte, nachdem der einzelne Gewerbetreibende sehr oft zur ordnungsmäßigen Buchführung nicht in der Lage war, ihm auch hier Hilfestellung geboten werden. So haben die Bürgschaftsgenossenschaften die sogenannten Buchhaltungsstellen eingerichtet, mit welchen die Bürgschaftsgenossenschaften eng zusammenarbeiteten. Diese haben zur Gesundung des Gewerbes zusammen mit der von den Bürgschaftsgenossenschaften ermöglichten Kredithilfen sehr wesentlich beigetragen. Die Betriebe wurden durch diese Stellen dahin untersucht, ob sie die notwendige Lebensfähigkeit und Existenzberechtigung besitzen. Schon die Ordnung der Buchhaltung und die Anweisung zur richtigen Betriebsorganisation konnte in vielen Fällen die Wirtschaftlichkeit des Betriebes so verbessern, daß sich Kredithilfe erübrigte. Andererseits konnte die Kredithilfe selbst von der Bedingung einer durch die Buchhaltungsstelle auszuübenden Geschäftsaufsicht abhängig gemacht werden. In dieser wurde für eine gewissenhafte und sparsame Betriebsführung, für Vornahme notwendiger Betriebsverbesserungen, für Schuldentilgung, eventuell durch Durchführung eines Nachlaßvertrages und für sonstige zweckmäßige Maßnahmen zur Betriebssanierung Sorge getragen. Wo aber die Lebensfähigkeit eines Betriebes zweifelhaft war, sei es, daß der Beruf in der betreffenden Gegend übersetzt war, so daß nicht genügend Arbeitsaufträge erhältlich waren, oder sei es, daß der Betriebsinhaber die erforderlichen persönlichen oder fachlichen Qualitäten nicht nachzuweisen vermochte, so war von der Bürgschaftsgenossenschaft die Ablehnung der Kredithilfe zu

empfehlen. Auf diese Weise konnte die Bürgschaftsgenossenschaft aus ihrer isolierten Funktion der bloßen Kreditvermittlung herausgehoben und in eine zielbewußte Gewerbepolitik eingebaut werden. So wurde die Baslerische Bürgschaftsgenossenschaft, eine ursprünglich nach rein geschäftlichen Grundsätzen geleitete Organisation, ein Instrument der Gewerbepolitik im kantonalen Wirtschaftsraum; doch soll hierüber weiter unten noch ein Wort gesagt werden.

C. Die Lösung des gewerblichen Kreditproblems durch die Selbsthilfe

Eine sehr wirksame Förderung ihrer Aufgaben brachte den Bürgschaftsgenossenschaften ihr Zusammenschluß im Schweizerischen Verband der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften. Die vom finanziellen Standpunkt aus wichtigste Funktion, die der schweizerische Verband übernahm, besteht in der Vermittlung der vom Bunde den Bürgschaftsgenossenschaften gewährten Beiträge. Die Bundessubventionen und die Steigerung der Leistungsfähigkeit der Bürgschaftsgenossenschaften zufolge der im Verbande verwirklichten Gemeinschaftsarbeit brachte den vollen mit der Gründung der Bürgschaftsgenossenschaften bezweckten Erfolg. Die Zahl der verbürgten Darlehen wuchs ständig an, während die erlittenen Verluste sich in sehr engen Rahmen hielten.

Eine sehr wichtige Voraussetzung für diese erfolgreiche Erfüllung der Aufgaben der Bürgschaftsgenossenschaft ist das gute Verhältnis der Bürgschaftsgenossenschaft zu ihrem Gläubiger, den Banken. Letztere nehmen die Bürgschaft der Genossenschaften ohne Vorbehalt gern und willig an, da über die Gesundheit der finanziellen Fundierung der Genossenschaften keine Zweifel berechtigt sind. Ebenso wichtig ist die durch die Bürgschaftsgenossenschaften in ihrem Erkundungs- und Prüfungsverfahren den Banken gebotene Gewähr, daß die Genossenschaften nur dann die Bürgschaft übernehmen, wenn sich der Gesuchsteller sowohl in moralischer wie auch in materieller Beziehung als würdig erweist. Die Bürgschaftsgenossenschaft des Basler Gewerbes erfreut sich besonders enger Beziehungen mit der Basler Handwerkerbank, vermochte aber nach und nach auch das Interesse weiterer Bankinstitute zu gewinnen.

Die durch die Bürgschafts-genossenschaften gewährte Kredit-hilfe erhält auch dadurch ihre besondere Note, daß die Banken mit Rücksicht auf die Güte der Bürgschaft den Schuldnern vor-teilhaftere Zins- und Kommissionssätze gewähren.

Der Gedanke der Kollektivbürgschaft nach dem genossen-schaftlichen Selbsthilfeprinzip erhielt durch die Revision des Bürgschaftsrechtes vom 1. Juli 1942 eine erfreuliche Förderung. Zum Schutze des Bürgen macht das neue Gesetz vor allem das Eingehen einer Bürgschaft durch Verschärfung von Formvor-schriften schwieriger; für die Genossenschaften gelten jedoch diese Erschwerungen nicht. Diese gesetzliche Neuerung ließ begreiflicherweise die Zahl der Gesuchsteller bei den Bürgschafts-genossenschaften ansteigen, wodurch der Gesamterfolg der Bürgschafts-genossenschaften, den gewerblichen Berufsstand in seiner Entwicklung zu festigen und zu fördern, sich voll ent-falten konnte.

Nachdem sich die Bürgschafts-genossenschaften solche Bedeu-tung zu verschaffen vermochten, ist es selbstverständlich daß sie bei der Steuerung der finanziellen Notlage des Gewerbes in der Kriegszeit durch die Gewerbehilfe und die kantonale Kriegsnothilfe eine maßgebliche Rolle zu übernehmen hatten.

Alles in allem kann das Basler Gewerbe mit Stolz auf seine in Form seiner Bürgschafts-genossenschaft geschaffene Selbst-hilfeeinrichtung zur Lösung des Kreditproblems im Gewerbe blicken.

D. Die Kreditpolitik im Rahmen der allgemeinen Gewerbepolitik

Im Hinblick auf die verhältnismäßig hohen Aufwendungen, die der Bürgschafts-genossenschaft durch Verwaltungs- und Treuhandarbeiten entstehen, erhebt sich die Frage, ob sich bei einer Reduktion des Staatsbeiträge zu den Kosten der Umfang der treuhänderischen Tätigkeit der Bürgschafts-genossenschaft auf die Dauer aufrecht erhalten läßt. Hierzu muß die Gegenfrage gestellt werden, ob vom Standpunkt der allgemeinen Gewerbe-politik auf die Tätigkeit der Bürgschafts-genossenschaft verzich-tet werden kann. Man erinnere sich daran, daß die Bürgschafts-genossenschaft sich der Buchhaltung und der Betriebsberatung sehr intensiv widmet und damit eine wesentliche Voraussetzung

für die Förderung des Gewerbes erfüllt. Ein wesentlicher Teil der Tätigkeit vollzieht sich für die Sanierung von Betrieben, ein zweifellos ebenso wichtiges Beginnen wie die Vermittlung von Krediten. Denn durch die abklärenden Untersuchungen werden die qualifizierten Standesangehörigen gefördert und die untauglichen Elemente können nach und nach ausgeschaltet werden. Dadurch wird ein wichtiger Beitrag zum gewerbepolitischen Ziel der beruflichen Auslese von dauernder Wirkung geboten. Einen solchen ordnenden Einfluß wird man auch in Zeiten wirtschaftlicher Blüte nicht vermissen wollen.

Es wird an den gewerblichen Organisationen liegen, die Ihnen in den neuen Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung gegebenen Möglichkeiten auch im Blick auf eine weitere Vervollkommenung des gewerblichen Kreditwesens auszunützen. Das in der Verfassung untermauerte Prinzip der Selbsthilfe wird sich zu bewähren haben, und es ist nichts näherliegend als die erfolgreiche Organisation der Bürgschaftsgenossenschaft weiter zu vervollkommen und zu intensivieren. Hierbei wird sich das Interesse der Berufsverbände auch darauf zu richten haben, die von den Bürgschaftsgenossenschaften in der Ordnung des Berechnungs- und Buchhaltungswesens erreichten Fortschritte systematisch zu fördern. Durch eine enge Zusammenarbeit mit den Buchhaltungs- und Treuhandorganen der Bürgschaftsgenossenschaften müßte es den gewerblichen Berufsverbänden gelingen, den Buchhaltungssystemen, die den Anforderungen von Handwerk und Kleinhandel und den gesetzlichen Vorschriften entsprechen, in allen gewerblichen Betrieben Eingang zu verschaffen, einheitliche Kontenpläne für die verschiedenen Branchen einzurichten und für alle jene Gewerbetreibenden, die keine genügenden kaufmännischen Einrichtungen unterhalten können, die Führung der Buchhaltung im Abonnement zu übernehmen.

Doch sei auch hier der Grundsatz herausgestellt, der immer wieder bei der Beurteilung einer Wirtschaftspolitik auf demokratischer Grundlage als Vorbehalt und Grenze zu beachten ist, daß nämlich in der gewerblichen Lebenssphäre die Initiative und die persönliche Leistung des Gewerbetreibenden am Anfang stehen müssen; sie allein vermögen das richtige Maß im Zusammenwirken zwischen dem einzelnen und dem Kollektiv, zwischen Privatwirtschaft und Staat zu finden.

DRITTER ABSCHNITT

Maßnahmen und Wege zu einer Reform des Submissionswesens im baselstädtischen Baugewerbe (Submissionspolitik)

ERSTES KAPITEL

Die Lage des baselstädtischen Baugewerbes

Von einer planmäßigen Submissionspolitik des Gewerbes in Basel kann erst seit Einbruch der großen Wirtschaftskrise in den 30er Jahren gesprochen werden. Die Krise hatte nicht nur die private Wirtschaft, vorab das äußerst konjunkturrempfindliche Baugewerbe, schwer getroffen, sondern auch im kantonalen Staatshaushalt große Schwierigkeiten verursacht. So mußte es Aufgabe des Staates sein, den Bestrebungen der gewerblichen Organisationen auf Sicherung der Existenz des Baugewerbes Hilfe zu leisten.

Der Gewerbeverband Basel-Stadt und die 1917 gegründete Gewerbekammer hatten schon seit ihrem Bestehen sich um eine Verbesserung der anerkannt ungünstigen Wettbewerbsbedingungen im Bauhandwerk bemüht, doch sind bis zum Jahre 1936 nennenswerte Erfolge außer kleineren Hilfsmaßnahmen und einigen Postulaten des Parlamentes nicht zu verzeichnen. Die nun von der Krise ausgelösten Absichten des Staates, das Baugewerbe zu unterstützen, mußten insbesondere dem Verlangen des Gewerbes auf Ordnung des Submissionswesens entgegenkommen.

Gegenstand unserer Untersuchung soll sein, die im Rahmen einer einheitlichen Submissionspolitik von Gewerbe und Staat ergriffenen Maßnahmen darzustellen und sie anhand ihrer wirtschaftlichen Auswirkungen auf ihre Zweckmäßigkeit hin zu beurteilen. Auf die besonderen Anforderungen, welche die Kriegswirtschaft an das Baugewerbe stellte, soll jedoch nicht eingetreten werden.

Um die gestellte Aufgabe richtig zu sehen, ist es zunächst notwendig, einen Überblick über die wirtschaftliche Bedeutung und die Lage des baselstädtischen Baugewerbes zu geben.

A. Der Begriff und die wirtschaftliche Bedeutung des baselstädtischen Baugewerbes

Der Begriff Baugewerbe wird im allgemeinen Sprachgebrauch mit recht verschiedenem Inhalt verwendet. Die internationale Klassifikation, an die sich die eidgenössische Betriebszählung des Jahres 1939 zur Hauptsache anlehnt, schreibt dem Baugewerbe nur jene Tätigkeiten zu, die auf der Baustelle ausgeführt werden. Sie umgrenzt also das Baugewerbe im engeren Sinne.

Nach diesem *technischen Gesichtspunkt* wird unter Baugewerbe der Hoch- und Tiefbau mit Einschluß der Architekturbüros verstanden; ferner das Anbringungsgewerbe, die Gipserei, Flach- und Dekorationsmalerei, Dachdeckerei, Plattenlegerei, Tapeziererei und die Installationswerkstätten, endlich auch die Bearbeitung von Natursteinen, über deren Zuteilung zum eigentlichen Baugewerbe man freilich verschiedener Ansicht sein kann.²⁷

Mit dieser Aufzählung nach technischen Merkmalen ist der Begriffsinhalt indessen nicht erschöpft. In den für unsere Untersuchung maßgebenden nach *wirtschaftlichen Gesichtspunkten* orientierten Begriff, wie er von der gewerblichen Organisation und von der Wirtschaftspolitik gebraucht wird, sind auch die Berufsgruppen Holz- und Metallgewerbe einzubeziehen.

Zu berücksichtigen bleibt aber, daß die Betriebsarten dieser Gewerbe nur zum Teil für den eigentlichen Bau tätig sind. Aus der ersteren Gruppe wären etwa zu nennen: Die Bauschreinerei, Sägerei, Zimmerei, Glaserei usw., aus der letzteren: Die Bauschlosserei, Spenglerei und andere metallverarbeitende Berufe. Als nicht zum Baugewerbe im gewerblich-wirtschaftlichen Sinne gehörig sind die Architekten, Hochbautechniker, Bauingenieure, Bauzeichner zu betrachten.

Die ungemein große *wirtschaftliche Bedeutung* des Baugewerbes im weiteren Sinne, das mit Recht als « Schlüssel-industrie » bezeichnet wird, zeigt sich deutlich, wenn das Baugewerbe an seinen Beschäftigtenzahlen gemessen wird. Das Statistische Amt Basel-Stadt unterstellte 1939 dem Begriff des

²⁷ Textband 4 der Eidg. Betriebszählung des Jahres 1939, S. 115.

Baugewerbes 20 Betriebsarten mit insgesamt 1190 Betrieben und 9412 beschäftigten Personen.²⁸

Die nach der Zahl der Betriebe und der beschäftigten Personen bedeutendsten Zweige des Baugewerbes waren:

	Betriebszahl	Beschäftigte Personen
Hochbau	104	2585
Flach- und Dekorationsmalerei	278	1179
Schreinerei	190	1088
Elektrische Installationen	81	559
Tiefbau	18	559
Spenglerei einschl. Blechemballagen	113	470
Installation für Gas, Wasser, Lüftung.....	33	433
Tapeziererei, Innenarchitektur.....	148	326
Gipserei und Stukkatur	24	324

Ein Vergleich der Zahl der Beschäftigten des Baugewerbes mit der Zahl der im übrigen Handwerk und in der Industrie Berufstätigen vermittelt eine Vorstellung vom volkswirtschaftlichen Gewicht des Baugewerbes in Basel-Stadt. Hierfür stehen außer den Ergebnissen der Betriebszählung von 1939 noch jene der Volkszählung vom 1. Dezember 1941 zur Verfügung: ²⁹

Berufstätige überhaupt im Kanton Basel-Stadt	83 390
Berufstätige in Industrie und übrigem Handwerk (ohne Bergbau, Steinbrüche, Gastgewerbe, Verkehr)	35 937
Berufstätige im Baugewerbe (nach Betriebszählung von 1939)	9 412

Über ein Viertel aller in Industrie und Handwerk der Stadt Basel beschäftigten Personen gehören demnach dem Baugewerbe an. Betrachtet man noch den Einfluß, den die Beschäftigungslage im Baugewerbe zwangsläufig auf die Gesamtwirtschaft und damit auf die Steuerkraft des Kantons ausübt, so versteht man das Interesse, das der Gewerbeverband Basel-Stadt bei der Vertre-

²⁸ Mitteilungen des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt Nr. 63. In der hier verwendeten Zahl sind die Architekturbüros nicht enthalten.

²⁹ Die zeitliche Distanz zwischen den beiden Erhebungen schließt allerdings eine streng exakte Vergleichbarkeit aus.

tung seiner Postulate zugunsten des Baugewerbes erwarten konnte.

Die zahlenmäßige Schlüsselstellung, welche das Baugewerbe in der Wirtschaft einnimmt, kommt auch im Aufbau der gewerblichen Organisation zum Ausdruck. In einer Zusammenfassung aus dem Berufs- und Expertenverzeichnis des GVBST ist bereits im Jahre 1917 ein starkes Überwiegen der Berufsarten des Baugewerbes im Verhältnis zu den übrigen organisierten Berufsgruppen des Handwerkes festzustellen:

Gruppe I	Hoch- und Tiefbau	22 verschiedene Berufe
Gruppe II	Metallverarbeitung	12 verschiedene Berufe
Gruppe III	Holzbearbeitung	3 verschiedene Berufe
Total		<u>37 verschiedene Berufe</u>

Alle übrigen Gruppen des Handwerks:

Gruppe IV	Graphik	5 verschiedene Berufe
Gruppe V	Bekleidung	5 verschiedene Berufe
Gruppe VI	Nahrungs- u. Genußmittel	6 verschiedene Berufe
Gruppe VII	Haushalt	5 verschiedene Berufe
Total		<u>21 verschiedene Berufe</u>

Die gegebenen Zahlen vermögen allein eine richtige Vorstellung der wirtschaftlichen *Leistungsfähigkeit* des Baugewerbes nicht zu vermitteln. Man muß wissen, daß sich auch dieser Wirtschaftszweig die fortschreitende maschinelle Rationalisierung weitgehend zunutze gemacht hat. Die fast verdoppelte Anwendung der Arbeitsmaschinen, besonders der Aushub-, Beton-, Holzbearbeitungsmaschinen und Kompressoren, aber auch der Krane, Schüttelroste und Hebemaschinen in der kurzen Zeit, welche zwischen den beiden letzten eidgenössischen Betriebszählungen liegt, hat zu einer gewaltigen Einsparung an menschlichen Arbeitskräften im Verhältnis zur vielfach gesteigerten Leistungsfähigkeit geführt. Aus verschiedenen Gründen muß aber darauf verzichtet werden, hier die Ergebnisse der Betriebszählungen über die Verbreitung der Verwendung von PS vergleichsweise zur Darstellung zu bringen. Doch soll auf folgende Umstände aufmerksam gemacht werden:

Von den motorischen Kräften werden zur Hauptsache die anstrengenden Leistungen der Zufuhr und des Abtransportes des Materials übernommen. Sie werden aber auch zu engeren Vorarbeiten herangezogen. Im eigentlichen Arbeitsprozeß aber, der gerade beim Bauen auf die *individuelle Leistung* abstellt, findet der Motor kaum Verwendung. Dazu kommt, daß die Ausnützung der fast nur aus Elektromotoren bestehenden Antriebsmaschinen in den überwiegend *handwerksmäßigen* Betrieben allgemein nicht sehr intensiv ist. Die Durchschnittliche Ausnützung der vom Eidgenössischen Statistischen Amt erfragten Nennleistung der Elektromotoren wird nach Berechnungen des Elektrizitätswirtschaftsamtes im Handwerk mit weit unter 50% angenommen. Die Bedeutung des Motors ist aber für die Konkurrenzfähigkeit des Handwerks trotzdem sehr groß. Man behauptet (so z. B. A. Weber), daß der Motor das Handwerk gerettet habe.

Erwähnt sei noch, daß 1939 nur in der Holzindustrie und in der Wagnerei die Zahl der ermittelten PS pro Beschäftigten größer war als zwei (schweizerischer Durchschnitt). Eine Aufgliederung der wichtigsten Berufsgruppen des Baugewerbes nach Betriebsgrößen (Merkmal: Zahl der beschäftigten Personen) bestätigt, daß wir es hier hauptsächlich mit auf individuelle Leistung ausgerichteten, also handwerklichen Betrieben zu tun haben:

Beruf, bzw. Betriebsart	Betriebe nach der Zahl beschäftigter Personen								
	1	2—3	4—5	6—10	11—20	21—50	51—100	101—200	über 200
Hoch- und Tiefbau	11	18	13	22	25	16	10	4	3
Malerei, Gipserei	82	108	36	46	20	9	1	—	—
Installation, Gas, Wasser	5	10	2	3	6	5	2	—	—
Elektrische Installation	16	24	8	21	6	6	—	—	—
Total	114	160	59	92	57	36	13	4	3

425 Betriebe mit bis zu 10 Beschäftigten und 113 Betriebe mit über 10 Beschäftigten.

Die hohe Zahl von 425, also rund 79% der untersuchten Betriebe mit weniger als 10 beschäftigten Personen weist auch deutlich auf den dezentralisierten Charakter des Baugewerbes hin.

Die große Zahl der Betriebe, die stark isolierte Marktstellung und der, den kleingewerblichen Produzenten eigentümliche, individuelle Leistungsvollzug führen im Baugewerbe zu einer Reihe ganz besonderer Wettbewerbsbedingungen.

B. Die Wettbewerbsbedingungen im Baugewerbe

Die Wissenschaft und die Wirtschaftsverbände haben sich eingehend mit der Erforschung jener Wettbewerbsbedingungen im Baugewerbe befaßt, die durch die Eigenart des gewerblichen Betriebes und seinen individuellen Leistungscharakter verursacht werden. Es besteht heute darüber ein so breites wissenschaftliches und auch ein der öffentlichen Aufklärung gewidmetes Schrifttum, daß die genannten Faktoren als weitgehend bekannt angesehen werden dürfen. Da zudem auf die Charakterisierung des Gewerbes im ersten Hauptteil dieser Arbeit verwiesen werden kann, so darf die Darstellung *der gewerblichen Konkurrenzbedingungen* in diesem Abschnitt auf eine knappe Zusammenfassung der Ergebnisse jener Literatur beschränkt werden, welche die schweizerischen Verhältnisse besonders berücksichtigt.³⁰ Zur Bestimmung des Austauschverhältnisses auf dem Baumarkt genügt es nicht, die tatsächlichen Verhältnisse festzustellen, die sich aus dem Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage, also aus der verschiedenen Marktstellung der « Käufer » und « Verkäufer » ergeben. Die Gestalt des Angebots ist vielmehr gerade im Baugewerbe von einer Reihe technischer, psychischer und sozialer Faktoren beeinflusst, bevor es als Angebot auf dem Markt erscheint. Vorab aber sind die besonderen Motive und Bestimmungsgründe der « Preiswilligkeit » (d. h. der Bereitwilligkeit, zu diesem oder jenem Preise anzubieten) mit-

³⁰ Es betrifft dies insbesondere: Gutachten über den Plan der Gründung einer gewerblichen Selbsthilfeorganisation GESO von Prof. Dr. R. Büchner, Zürich 1941. K. Nußbaumer, Die Preispolitik der schweiz. Berufsverbände des Baugewerbes mit besonderer Berücksichtigung der Berechnungsstellen, Diss. Bern 1935. A. Schneider, Die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch Staat und Gemeinde, Diss. Zürich 1922. I. L. Cagianut, Zur Frage des Submissionswesens, Zürich 1940. F. Meili, Der gesetzgeberische Kampf gegen Schädigungen im Bauhandwerk, in der illoyalen Konkurrenz und im Kreditwesen, Zürich 1901. Ferner Heft 6 und 7 der gewerblichen Flugschriften: Beiträge zur Reform des Submissionswesens, E. Bodmer, P. Gysler, Zürich 1929; Ueber das Submissionswesen, G. Kruck, Zürich 1928. Ferner die jeweils zitierte Literatur.

bestimmend. So kann man mit *Roepke*³¹ die Angebotsskala als « Widerschein » der Produktionskosten bezeichnen.

Im Gegensatz zur « kapitalistischen » Produktion hängt die Gestaltung des Angebotes im Gewerbe entscheidend von *psychischen Einwirkungen* ab.

Der Handwerker ist zutiefst von der Auffassung durchdrungen, daß sich seine wirtschaftliche Existenz zu seiner beruflichen Tätigkeit irgendwie äquivalent verhalten müsse, daß daher die mit seinem ganzen persönlichen Einsatz hergestellte Ware ihm Anspruch auf einen entsprechenden Gegenwert schaffe.

Aus dieser Gesinnung erhält sich neben dem reinen Erwerbsprinzip eine starke irrationale Preisbildungstendenz, welche ihren konkreten Niederschlag in der Forderung nach dem « angemessenen Preis » findet und bewirkt, daß der Handwerker einer mechanischen Preisfestsetzung durch Angebot und Nachfrage sich zu entziehen bestrebt ist. Es dürfte nun nicht angängig sein, diesen maßgeblichen Preisbildungsfaktor « aus den Überresten traditionalistischer Einstellung und aus dem Nahrungsgedanken des Mittelalters » zu erklären (*Nußbaumer*, S. 6). An solcher Deutung haftet ein Beigeschmack, der auf Rückständigkeit hinweist. Der erwähnte irrationale Preisbildungsfaktor ist vielmehr eine notwendige Folge davon, daß sich im Gewerbe auch in der modernen arbeitsteiligen Wirtschaft, die selbst dem Bauhandwerker den Einsatz technischer Kapitulation gestattet, der individuelle Arbeitsvollzug erhalten hat. Er ist für das Gewerbe schlechthin existenzwichtig. *Gutersohn* zeichnet dieses Grundgesetz des gewerblichen Arbeitsvollzuges mit folgenden Worten:³²

« Der Gewerbler bleibt sich so lange treu, . . . als er auf dem weiten Gebiet des Bauens immer wieder auf individuelle, den jeweiligen Umständen angepaßte Anlage und Abwicklung seiner Arbeiten hält. »

Noch schärfer sagt *Hackhofer*:³³

« Das Gewerbe steht und fällt mit der Persönlichkeit des Betriebsinhabers. » Zu diesen Besonderheiten der Preisberechnung treten im Baugewerbe noch weitere:

³¹ *W. Roepke*. Die Lehre von der Wirtschaft, Wien 1937, S. 125.

³² *A. Gutersohn*. Lebensfragen des Mittelstandes, S. 6 im gewerblichen Jahrbuch des SGV 1945.

³³ *K. Hackhofer*. Die Postulate des Mittelstandes im Lichte seiner Bedeutung und Aufgabe, S. 14, daselbst.

Infolge der Einmaligkeit der zu erbringenden Leistung fehlt den Baugewerbetreibenden die Möglichkeit, sich — etwa wie ein Produzent vertretbarer Güter — an einem einheitlichen Marktpreis zu orientieren. Er bleibt zur Bewertung seiner Arbeit ganz auf die Berechnung seiner Selbstkosten angewiesen.

Der Selbstkostenberechnung stellen sich erfahrungsgemäß besonders im *Kleinbetrieb* erhebliche Schwierigkeiten entgegen.

Die Gesamtleistung ist selten zum voraus genau zu berechnen und die Schätzung spielt daher in der Kalkulation oft eine sehr große Rolle. Da der Inhaber des Kleinbetriebes in erster Linie technisch-beruflich qualifiziert ist und ihm die Möglichkeit fehlt, kaufmännisch geschulte Kräfte einzusetzen, vermag das kleinbetriebliche Rechnungswesen den Anforderungen der modernen Wirtschaft meist nur recht ungenügend zu folgen. Die mangelnde Marktübersicht und das *Fehlen sicherer Kalkulationsgrundlagen* beeinflussen die Tendenz zur gefühlsmäßigen Berechnung der Kosten so stark, daß es zu einer erheblichen Unsicherheit in der Preisbildung selbst kommen kann. Da die Kosten der Bauleistungen einen bedeutenden Lohnanteil enthalten, werden im Kleinbetrieb, wenn sich der Alleinmeister, der kein fixes Kapital zu verzinsen und zu amortisieren hat, nicht an die Lohn- und Arbeitszeitbestimmungen hält, die richtigen Kalkulationsmaßstäbe sehr oft nicht gefunden. Durch den Ansatz eines geringeren Lohnes und durch Leistung von Überzeitarbeit vermag der Alleinmeister leicht den Preis für seine Arbeit unverhältnismäßig tief anzusetzen. Ferner ermöglicht die starke Lohnbedingtheit der Bauleistung auch dem mit geringen Mitteln Ausgestatteten sich selbständig zu machen, eine Erscheinung, die besonders in Zeiten vermehrter Arbeitslosigkeit zu beobachten ist und die immer zu einer außerordentlichen Verschärfung des Wettbewerbes führt. So stellt *Traupel* in seiner Untersuchung über die Entwicklungserscheinungen im Handwerk und Industrie im Kanton Basel-Stadt für die Zeit zwischen den beiden eidgenössischen Betriebszählungen (1929—1939) fest: ³⁴

«Bemerkenswert ist die gleichzeitige Vermehrung der Betriebe, die wir uns wohl so erklären müssen, daß zahlreiche Unselbständige, die infolge der Krise ihre Stellung verloren und

³⁴ *Traupel*. Mitteilungen des Statistischen Amtes des Kantons Basel-Stadt Nr. 63, S. 8.

keine Arbeit finden konnten, zur Eröffnung eines eigenen Betriebes Zuflucht nehmen. Damit hängt auch zusammen, daß es sich... bei den neuerstandenen Betrieben sozusagen ausschließlich um Klein- und Kleinstbetriebe handelt. »

Der Gruppe der Kleinbetriebe, die auf dem Baumarkt mit niedrigen Preisen auftreten, steht die *Konkurrenz der größeren Unternehmungen* gegenüber. Hier hat die technische Rationalisierung durch weitmöglichsten Maschineneinsatz und in gewissem Umfang sogar die serienmäßige Herstellungsart Eingang gefunden. Bei solcher Betriebsgestaltung ist die genaue Kosten- erfassung selbstverständlich; sie zeigt, ob und wie weit durch Arbeitsteilung und weitere Technisierung die Wettbewerbs- bedingungen verbessert werden können.

Wie schon oben erwähnt, läßt sich ein brauchbarer Grad- messer zur Feststellung der im Baugewerbe vorhandenen tech- nischen Rationalisierung nicht finden. In etwas kann aber der tatsächliche Stand aus den im Gewerbe vollzogenen Kapital- investitionen rückschließend erkannt werden. *Kunz*³⁵ ermittelt auf Grund der von der Wehroperstatistik im Jahre 1940 er- faßten Vermögen selbständig erwerbender Baumeister und Bau- unternehmer, Schreiner und Zimmerer, Maler, Gipser und Tape- zierer folgende Anteile des Betriebsinventars und Mobiliars am Total der Aktiven:

	Anteil des Betriebsinventars und Mobiliars	
	in %	im Durchschnitt
	der Aktiven	pro Wehroperpflichtigen
Baumeister u. Bauunternehmer	13	Fr. 22 518.—
Holzgewerbe (Schreiner, Zimmerer)	17,4	Fr. 14 498.—
Maler, Gipser, Tapezierer	11,0	Fr. 9 510.—

Vergleichsweise sei noch angefügt, daß der Kanton Basel- Stadt mit 87 wehroperpflichtigen Baumeistern-Unternehmern, die ein Durchschnittsvermögen von Fr. 212 300.— ausweisen, an der Spitze der Kantone steht; mit 113 Pflichtigen im Holzgewerbe und einem Durchschnittsvermögen von Fr. 65 600.— an zweiter Stelle hinter dem Kanton Schwyz und mit 149 Pflichtigen der

³⁵ *M. Kunz*. Die Vermögensverhältnisse der selbständig Erwerbenden aus- gewählter Berufe in Industrie und Handwerk. Diss. Zürich 1945.

dritten Gruppe und einem Durchschnittsvermögen von Franken 63 300.— ebenfalls an zweiter Stelle hinter dem Kanton Nidwalden.

Nun muß man sich bei der Würdigung der aufgeführten Zahlen, die übrigens bezüglich der Gruppen der Maler und Tapezierer für unseren Gedankengang nicht gerade beweiskräftig wirken, immer vor Augen halten, daß die Verwendung von Maschinen und anderen technischen Einrichtungen im Wesentlichen auf die vorbereitende Arbeit im Bauhandwerk beschränkt bleibt. Die eigentliche Fertigstellung ist manueller Arbeit vorbehalten.

Das Vorhandensein gut eingearbeiteter und fachtüchtiger Arbeitskräfte ist und bleibt also für die individuelle Leistungsfähigkeit auch des großen Betriebes entscheidend. Dem größeren Unternehmer ist die Erhaltung eines Stammes tüchtiger Facharbeiter demzufolge erste Existenzvoraussetzung, der er in Zeiten saisonbedingter oder allgemeiner Baisse in der Beschäftigungslage, wie die Erfahrungen ausweisen, sehr oft das Opfer bringen muß, Aufträge um jeden Preis, also auch *unter den Selbstkosten*, hereinzunehmen.

Überblicken wir die Wettbewerbsbedingungen, die sich aus dem individuellen Charakter der Bauleistung für den einzelnen Betrieb auf der Angebotseite des Marktes notwendig ergeben, so ist zusammenfassend festzuhalten, daß selbst wenn überall relativ gleiche technisch-berufliche Leistungsfähigkeit vorausgesetzt werden könnte, zufolge der unvollkommenen Marktübersicht und der verschiedenartigen Kostengestaltung eine recht *unterschiedliche Preisentwicklung* vorauszusetzen ist.

Die Tatsache, daß aus den oben erwähnten Gründen bei einem Rückgang der Nachfrage und einer Verminderung des Beschäftigungsgrades das Angebot nicht abnimmt, sondern vielmehr eine Vermehrung erfährt, läßt einen außerordentlich scharfen und ungesunden Konkurrenzkampf im Baugewerbe erwarten. Für die aus den dargestellten Wettbewerbsbedingungen sich ergebende Möglichkeit der Preisunterbietung ist nämlich eine Korrektur durch Einschränkung des Angebotes nicht zu erhoffen. Damit entfällt auf der Angebotsseite eine wesentliche Voraussetzung, die das Funktionieren der freien Konkurrenz im Baugewerbe zu gewährleisten vermöchte, die automatische Regulierung des An-

gebotes durch den Marktpreis, welche die Theorie als sogenanntes Kostengesetz wie folgt formuliert:

« Wenn die Preise die Produktionskosten nicht mehr decken, wird die Produktion eingeschränkt, das Angebot verringert sich und treibt den Preis solange in die Höhe, bis das Kostenniveau wieder erreicht ist. »³⁶

C. Die Bedeutung der Submission und ihre Einwirkungen auf den Wettbewerb im Baugewerbe

Unter Submission versteht man eine Vergebung von Arbeiten und Lieferungen nach Einholung von schriftlichen, verschlossenen Angeboten. Dabei sind die Angebote nach genau formulierten Anforderungen zu erstellen, und die Auftragsvergebung, Zuschlag genannt, richtet sich nach bestimmten Grundsätzen, die je nach der Tendenz der vergebenden Stelle entweder nur nach dem privatwirtschaftlichen Eigeninteresse des Auftraggebers formuliert sind oder einer wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzung dienen.

Die Submission findet insbesondere Anwendung bei Aufträgen des Staates oder anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften (z. B. Gemeinden), seltener bei Privaten. Nach der vergebenden Stelle ist eine öffentliche oder private Submission zu unterscheiden, wobei nur der ersteren erhebliche wirtschaftliche Bedeutung zukommt.

Eine weitere Unterscheidung stellt auf die Zahl der Bewerber ab. Steht die Beteiligung sämtlichen Bewerbern, welche den in der Ausschreibung bekanntgegebenen Bedingungen entsprechen,

³⁶ W. Röpke a. a. O. S. 125. Vgl. dazu auch W. A. Jöhr. Theoretische Grundlagen der Volkswirtschaftspolitik, St. Gallen 1943, S. 32 ff. Ammon weist nun unter Einbeziehung dynamischer Gesichtspunkte darauf hin, daß sich auf dem Gipfel der Hochkonjunktur eine gegensätzliche Bewegung dahin auswirke, daß die Preise der neugeschaffenen Produktionsmittel unter die Kosten herabgedrückt werden und so für die Unternehmer Verluste entstehen. « Dies ist das Signal für die Krise. » A. Ammon. Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, Bd. I, Jena 1926, S. 307. Nun ist diese Erscheinung aber nicht mit den erwähnten besonderen Verhältnissen im Baugewerbe zu verwechseln. Während es sich bei Ammons Konjunkturrückschlag um die Folge einer Ueberproduktion handelt — was nach Ansicht gewisser Autoren noch nicht gegen das Prinzip der freien Konkurrenz spricht —, handelt es sich bei den Vorgängen im Baugewerbe um ein Ueberangebot, bzw. Ueberproduktion als Folge eines Konjunkturrückchlages.

offen, so spricht man von einer allgemeinen oder unbeschränkten Submission, im Gegensatz zur beschränkten, bei welcher eine Auswahl der zur Angebotsabgabe Aufzufordernden getroffen wird.

Mit der Anwendung der Submission beabsichtigt der Nachfragende eine starke Konkurrenz auf der Angebotsseite hervorzurufen, die durch Geheimhaltung der Offerten noch erhöht werden soll. Das Verfahren eignet sich daher nur für Leistungen, die keinen allgemeinen Marktpreis haben; es hat in keinem anderen Erwerbszweig eine derart ausschlaggebende Bedeutung erlangt wie im Baugewerbe. Ursprünglich ist mit der Submission der Zweck verfolgt worden, eine reine Preiskonkurrenz auszulösen ohne Berücksichtigung der Qualität des Bewerbers und der mit der Erbringung der Leistung verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen. Darauf weist auch die früher an Stelle der Submission angewandte Lizitation hin, eine öffentliche und mündliche Absteigerung in Prozenten von einem gegebenen Preisvoranschlag. Man hat die Submission deswegen auch als Wettbewerb zum Zweck der Berücksichtigung des niedrigsten Angebotes³⁷ oder (in Gewerbekreisen) als « Wettbewerb im Unterbieten » bezeichnet.

Die neuere Entwicklung zeigt jedoch, daß sich der Zweck der Submission allmählich änderte. So ist ihr heute nicht mehr das sogenannte Mindestpreisverfahren charakteristisch. Die modernen Submissionsverordnungen stipulieren den Grundsatz der Preisangemessenheit.³⁸ Darnach soll sich die vergebende Stelle nicht ausschließlich von der « Billigkeit » leiten lassen, sondern soll weitgehend auch die Preiswürdigkeit des Angebotes und die Eignung des Bewerbers — also qualitative Merkmale — in Berücksichtigung ziehen. Hierauf wird weiter unten näher eingegangen. Eine gerechte Beurteilung des Submissionsverfahrens wird nicht übersehen, daß dieses Verfahren im Vergleich zur « freihändigen Vergebung » einen sehr großen Vorzug aufweist. Die öffentliche Ausschreibung des Auftrages räumt grundsätz-

³⁷ E. Salin. Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft, Art. Submissionswesen. E. Oesch. Reform des Submissionswesens. Gewerbl. Zeitfragen, Heft XVII, Bern 1899, S. 9.

³⁸ Verordnung betr. Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Juli 1937, Art. 21 ff.

lich allen Baugewerbetreibenden die gleiche Chance ein, sich am Wettbewerb mit Erfolg zu beteiligen und schaltet eine willkürliche Auftragserteilung an einen bestimmten Bewerber weitgehend aus.

Demgegenüber hat das Verfahren, vor allem in seiner ursprünglichen Gestalt, schwere Nachteile im Gefolge, auf die schon hingewiesen wurde, und die in den folgenden Überlegungen deutlich zum Vorschein kommen. Es mußte sich nämlich aus der künstlich gesteigerten Konkurrenz auf dem Bauplätze ein außerordentlich scharfer Wettbewerb zwischen den zahlreichen Anbietern entwickeln, der zufolge der oben festgestellten Möglichkeiten der Preisunterbietung zu sehr unerwünschten Erscheinungen geführt hat.

Ein Beispiel aus der Vergebungspraxis des Baudepartementes Basel-Stadt im Jahre 1904 vermag eindrücklich die Mißstände darzutun, die schon damals im Baugewerbe aus der Submission herauswuchsen.

Bau Arbeitsgattung	Zahl der Ange- bote	Vor- anschlag	Höchst- Angebot	Tiefst- Angebot	Zuschlag	Unter- schied in %
1 Grab-, Maurer-, Steinhauerarbeiten .	8	536 120	560 000	479 350	479 350	17
1 Schreiner-, Glaser- arbeiten	12	102 000	93 313	77 536	Eingabe I—V 77536—86343	20
1 Schlosserarbeiten ...	14	12 620	15 406	9 707	Eingabe I—VII 9707—11 534	59
1 Gas- und Wasser- installation	8	11 000	15 976	9 103	9 103	75
1 Gipserarbeiten	9	26 100	26 973	23 777	Eingabe I, II, IV, V 23777—24808	13
1 Spenglerarbeiten ...	9	11 000	12 852	9 152	9 879	40
2 Maurerarbeiten.....	13	19 500	23 500	14 050	14 050	67
3 Maurerarbeiten.....	17	37 000	57 500	33 500	34 850	72
4 Schreinerarbeiten (Fenster)	9	33 000	38 107	23 381	Eingabe I—III 23381—26062	63

Bau Arbeitsgattung	Zahl der Ange- bote	Vor- anschlag	Höchst- angebot	Tiefst- angebot	Zuschlag	Unter- schied in %
4 Gipserarbeiten	5	17 500	19 234	16 234	Eingabe I—III 16234—17432	18
4 Schreinerarbeiten (innere)	8	34 000	30 730	26 356	Eingabe I—IV 26356—28383	17
4 Malerarbeiten	8	12 000	12 800	9 125	10 670	40
5 Maurerarbeiten I ..	12	155 000	194 700	114 700	132 700	74
5 Maurerarbeiten II ..	18	25 000	32 300	14 500	11 800	123
5 Schlosserarbeiten ..	14	25 000	37 394	14 877	Eingabe I—II 17470—18377	151
5 Zimmerarbeiten	8	13 000	21 215	11 190	Eingabe I—II 11190—12300	90

Aus diesen 16 öffentlichen Submissionen, alle im Betrage von über Fr. 10 000.—, wurde das billigste und zweitbilligste Angebot je 10mal berücksichtigt, die nachfolgend teureren noch 9, bzw. 4, bzw. 3mal und die übrigen im 6.—18. Rang nicht mehr.

Die gesamte Vergebung wurde den 3 billigsten Angeboten je 3mal zugesprochen. Die darüber stehenden bis zum 5. Rang (in einem Fall 7. Rang) wurden nur je teilweise berücksichtigt und nur dort, wo sie noch beträchtlich unter der im Voranschlag bekanntgegebenen Summe zurückblieben.

Das Beispiel ließe sich bis zum Jahre 1937 beliebig vermehren, doch dürfte schon dargetan sein, daß die Verwaltung sich nicht nur formal von dem Grundsatz leiten ließ, die öffentlichen Aufträge an den Bewerber mit dem billigsten Preisangebot zu geben.

Außerdem zeigt unser Beispiel — und dies darf als Beweis für die tatsächlich vorhandenen Mängel im gewerblichen Rechnungswesen gelten — daß in der Höhe der Submissionsangebote für ein und dieselbe Ausschreibung ganz gewaltige Unterschiede bestanden, weisen doch drei Submissionen zwischen Höchst- und Tiefstangebot eine Differenz von 50%, vier von über 70% und zwei gar über 100% auf.

Die Mißstände im Submissionswesen sind, wie *Schneider* ³⁹ in einem geschichtlichen Rückblick darlegt, nicht erst durch die Einführung der Gewerbefreiheit entstanden. Es ist aber nicht zu verkennen, daß sie erst durch die breiteren Auswirkungen des am Erwerbsprinzip orientierten freien Spiels der wirtschaftlichen Kräfte aus ihrem mehr latenten Vorhandensein herausgehoben und in Zeiten wirtschaftlicher Depression vom Gewerbe besonders schwer empfunden wurden. Eine Analyse ihrer tieferen Ursachen und Wirkungen hätte sich daher vor allem an diese Phase des Konjunkturverlaufes zu halten.

(Wenn wir unter dem Begriff der Konjunktur das wechselnde Tempo im Industrialisierungsvorgange verstehen wollen, was von *Eucken* ⁴⁰ der « Investition von Kapital im Bau von Fabriken, Eisenbahnen, Maschinen, Hochöfen, Straßen, Häusern » gleichgesetzt wird, so können wir als Depression das Nachlassen der Investitionstätigkeit während eines bestimmten Zeitraumes bezeichnen. Den eigentlichen Tiefpunkt in der so verstandenen wirtschaftlichen Depression der 30er Jahre brachte das Jahr 1936.)

Außer konjunkturellen Einflüssen wirkten auf die Gestaltung und Handhabung des Submissionswesens noch andere Faktoren, die ebenfalls beachtet werden müssen.

Das Problem der Submission wird oft als Problem der Preisunterbietung gekennzeichnet. Damit ist aber nur die Oberfläche gestreift, da ja lediglich gesagt wird, daß durch die Submission besondere, und zwar für den Anbieter nachteilige, Preisbildungsvorgänge hervorgerufen werden. Es ergibt sich also die Notwendigkeit, die besonderen Ursachen der Preisbildung bei der öffentlichen Vergabe zu erforschen. Sind diese festgestellt, so vermag man zu beurteilen, ob durch die Gewerbepolitik die wirksamen Maßnahmen zur Schaffung geordneter Wettbewerbsbedingungen ergriffen wurden.

Wir sind einzelnen Faktoren der Preisbildung im Submissionswesen in der bisherigen allgemeinen Betrachtung vor allem der Wettbewerbsbedingungen sowohl beim Auftraggeber wie beim Bewerber begegnet. Es gilt nun, in Wahrnehmung der Aufgabe, die Gewerbepolitik und ihre Gestaltung durch die Mitarbeit des

³⁹ A. *Schneider*. Die Vergabe von Arbeiten und Lieferungen durch Staat und Gemeinde, Diss. Zürich 1922.

⁴⁰ W. *Eucken*. Die Grundlagen der Nationalökonomie, Jena 1944, S. 220.

GVBST darzustellen, weitere Erkenntnisse aus den tatsächlichen Gegebenheiten im Kanton Basel-Stadt zu schöpfen.

1. Die Struktur des Baumarktes im Kanton Basel-Stadt im Jahre 1936

Der Brandversicherungswert aller in Basel-Stadt im Jahre 1936 geschaffener Bauobjekte: Neuerstellte Wohnbauten, Geschäftshäuser, öffentliche Gebäude und übrige Neu- und umgebaute Objekte belief sich auf Fr. 16 595 000.—. An diesem Gesamtvolumen partizipierten nach der baselstädtischen Statistik ⁴¹ die öffentlichen Gebäude und Anstalten, mit 6 Bauten im Betrage von insgesamt Fr. 2 745 000.—, im Durchschnitt pro Gebäude mit Fr. 457 500.—.

In der Staatsrechnung 1936 ⁴² verzeichnet das Baudepartement Basel-Stadt Ausgaben für Hochbauten (ohne Mobiliar) im Betrage von rund Fr. 3 146 000.—. Die Differenz zwischen dem Total der Brandassekuranz und der letztgenannten Summe (dabei sind Kosten- und Versicherungswert allerdings nur annähernd vergleichbar) von Fr. 13 449 000.— kann als repräsentativ für das private Bauvolumen gelten. Die Tiefbautätigkeit für private Bauherrn ist erfahrungsgemäß relativ gering, so daß wir sie hier vernachlässigen dürfen. Dagegen übersteigen die Ausgaben des Baudepartements für Tiefbauten (Straßen- und Wasserbau und Unterhalt) in der Regel (so in den Jahren 1930—1938) jene der Hochbauten. Sie betragen 1936 rund Fr. 4 272 000.—. Fassen wir die beiden Ausgabeposten des Baudepartements zusammen, so dürfen wir im Betrag von rund Fr. 7 418 000.— den hauptsächlichsten Teil des Bauvolumens der öffentlichen Hand erblicken.⁴³

Es ergibt sich somit folgendes:

Privates Bauvolumen	Fr. 13 449 000.—
Staatliches Bauvolumen	Fr. 7 418 000.—
Total	Fr. 20 867 000.—

⁴¹ Statistisches Jahrbuch des Kantons Basel-Stadt 1936.

⁴² Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt 1936.

⁴³ Die betr. Ausgaben der städtischen Bürgergemeinde und der beiden Landgemeinden Riehen und Bettingen sind nicht berücksichtigt. In der Verwaltungsrechnung des Jahres 1936 der Bürgergemeinde Basel-Stadt sind Betriebsausgaben für den Unterhalt von Liegenschaften mit 12 069 Fr. eingesetzt.

Wir erhalten somit einen prozentualen *Anteil der öffentlichen Arbeiten am gesamten Bauvolumen* von 35,55%. Selbst wenn dieses Ergebnis nicht Anspruch auf absolute Genauigkeit erheben darf, kann es doch ein Bild des Verhältnisses zwischen öffentlicher und privater Bautätigkeit vermitteln. Nach Schätzungen des eidgenössischen Delegierten für Arbeitsbeschaffung ⁴⁴ beträgt der Anteil der öffentlichen Arbeiten in der Schweiz für das Jahr 1931 rund 30%. Bis 1942 ist er infolge des Rückganges der privaten Bautätigkeit auf 40% angestiegen, eine Entwicklung, die bis Kriegsende fort dauerte.

Es wird noch zu zeigen sein, daß die private Bautätigkeit nicht mehr aus eigener Kraft wie in den Jahren 1930—1934 ein ausgleichender Faktor in der Wirtschaftskrise sein kann. Eine um so größere Bedeutung kommt somit für die Überwindung allgemeiner wirtschaftlicher Depressionen den öffentlichen Arbeiten zu. Das Hauptgewicht derselben wirkt sich auf dem Baumarkte aus; auf diesem vermag aber der Staat auch indirekt Einfluß zu nehmen, wenn er für die Arbeitsbeschaffung Subventionen bereitstellt mit der Maßgabe, daß dieselben auf dem Gebiet des Bauwesens Verwendung finden.

Der Basler Arbeitsrappen (vgl. unten) vermochte durch Subventionierung bis zum Jahr 1939 eine Bausumme von Fr. 66 966 220.— bereitzustellen (worin allerdings z.T. auch die Finanzierung ordentlicher Bautätigkeit steckt).

Die für die Beschäftigung des Baugewerbes ausschlaggebende Position des Staates, der, wie dargelegt, einerseits als Bauherr zufolge des Umfangs und des Wertes seiner Aufträge außerordentlich stark dominiert, andererseits in Ausübung seiner Aufgaben für die allgemeine Arbeitsbeschaffung den Baumarkt entscheidend zu steuern vermag, verlangt nun die Beantwortung der Frage, wie das Baugewerbe selbst in einer solchen, vom Staate geformten Struktur des Baumarktes gestellt ist.

Ohne die Wirklichkeit wesentlich zu verfälschen, können wir annehmen, daß die Zahl der privaten Bauobjekte: 103 Einfamilienhäuser, 62 Miethäuser, 8 Geschäftshäuser, 17 Fabriken, 110 übrige Objekte, insgesamt 300, mit der Zahl der Bauherren übereinstimmen wird. Die höchsten Durchschnittswerte ent-

⁴⁴ Arbeitsbeschaffung in der Kriegs- und Nachkriegszeit. Zwischenbericht des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, Zürich 1942, S. 20.

fallen auf die 8 Geschäftshäuser mit je Fr. 220 500.—, denen ein weit höherer Durchschnittswert der öffentlichen Gebäude mit je Fr. 457 500.— gegenübersteht.

Auf der Marktseite stehen — sämtliche 20 Betriebsarten zusammengefaßt und die Zahl der gewerblichen Betriebszählung von 1939 zugrunde gelegt — 1190 Baugewerbebetriebe, unter denen die Kleinbetriebe (79%) dominieren. Sie sind also die Anbieter, welche sich um die Aufträge von 300 kleineren und von einem großen Nachfragenden bemühen.

Die gewonnenen « Daten » lassen sich, dem Gedankengange *Euckens* folgend, durch Abstraktion in eine bestimmte idealtypische *Marktform* — ein gedankliches Modell — einfügen. Es kann sich dabei in Beschränkung auf die gestellte Frage nach den Bestimmungsgründen bei der Preisbildung auf dem Baumarkte, genauer nach den Ursachen des schon festgestellten Preisdruckes oder der Tendenz zur Unterbietung, nicht darum handeln, alle « Formelemente » herauszuarbeiten. Es genügt, jene Bedingungsbeziehungen aufzuweisen, die sich aus der Marktform für die Stellung der Anbieter ergeben müssen.

Erheben wir mit *Eucken* zum entscheidenden Merkmal der Konkurrenz die Tatsache, daß die Einzelwirtschaft den Preis als Datum aus dem anonymen Markte entnimmt, also damit rechnet, daß sich die Nachfrage völlig elastisch verhalte,⁴⁵ so stellt sich die Frage: Ist ein solcher Preis auf dem Baumarkte gegeben?

Auf der Nachfrageseite stehen 300 private Bauherren, von denen keiner mehr als für einen Betrag von maximal Fr. 220 500.— nachfragt. Der öffentliche Auftraggeber versammelt auf sich Auftragswerte von über 7 Millionen Franken, also rund 32mal so viel wie der größte private Nachfrager. Auf diese Tatsache kann er nun sein Verhalten aufbauen. Er setzt in der Ausschreibung die Menge der Leistung fest und läßt den Preis sich einspielen. In seiner Planung vermag er die zu erwartende Reaktion der Anbieter als Datum einzukalkulieren. Zweifellos ist ein solches Handeln nur möglich, wenn der Auftraggeber einen eigenen Markt besitzt.

⁴⁵ In Anlehnung an die bei *Eucken* genannten « neueren Forscher » wäre ferner darauf hinzuweisen, daß die Leistungen des Baugewerbes keinen « homogenen Charakter » haben und deshalb auch auf der Angebotseite nicht von einer vollkommenen Konkurrenz gesprochen werden kann. Dazu vgl. auch *Röpke* a. a. O. S. 149 ff. und *Jöhr* a. a. O. S. 181 ff.

Beachten wir, was aber der Staat tun wird, die Existenz der kleinen Nachfrager nicht, so kann der Staat als Monopolist jene Anbieter zum Zuge kommen lassen, deren Preise ihm den optimalen Gewinn versprechen. *Diese Preise müssen infolgedessen unter jenen liegen, die sich als Gleichgewichtspreise⁴⁶ bei zweiseitiger Konkurrenz eingespielt hätten.*

In Wirklichkeit ist der Staat zwar nicht der einzige Nachfrager; da er aber in der gezeichneten Marktlage nicht mit einer Konkurrenz der privaten Bauherren zu rechnen hat (sogenannte potentielle Konkurrenz), vermag er ungestört die Preispolitik der Monopolisten zu verfolgen.

Es wäre schließlich an zahlreichen praktischen Beispielen die weitere, für die Preisbildung auf dem Bauminarkt sehr wichtige Tatsache nachweisbar, daß die privaten Nachfrager im « Schatten des Großen » die Preise für öffentliche Bauten als Datum in ihre eigenen Wirtschaftspläne einzusetzen bestrebt sind. Damit ist die an die Theorie gestellte Frage nach dem Charakter des Bauminarktes beantwortet: Wir befinden uns hier vor der Marktform des « Teilmonopols ».

Unter dieser Marktgestaltung muß nun die besondere Wettbewerbsform der Submission zu einer weiteren Verschärfung des Übergewichtes der Position des Staates und einer starken Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen des Gewerbes führen. Denn, während es dem Staate als Nachfrager möglich ist, sich durch das Submissionsverfahren eine weitgehende Marktübersicht zu verschaffen, wird dem Anbieter zufolge der Geheimhaltung der Offerten jegliche Orientierungsmöglichkeit vorenthalten. Es ist deshalb verständlich, daß angesichts dieser Verhältnisse die Anwendung des sogenannten Mindestpreisverfahrens bedenkliche wirtschaftliche Auswirkungen im Baugewerbe nach sich ziehen mußte.

⁴⁶ Unter freier Konkurrenz ist ein Zustand der Wirtschaft zu verstehen, bei dem die Konkurrenz weder durch staatliche Eingriffe noch durch freigewählte Bindungen der Konkurrenten behindert wird. Die Form der vollkommenen Konkurrenz ergibt sich durch das Hinzutreten der Annahme einer so großen Zahl von Konkurrenten, daß jeder seinen eigenen Einfluß auf dem Markt nicht beachtet. Weitere Voraussetzungen sind die Annahme der beliebigen Teilbarkeit, Transformierbarkeit und Beweglichkeit der Produktionsfaktoren. Auf einem solchen, idealtypischen Markte bildet sich nach der Lehre der Kattalaktik ein Gleichgewichtspreis, der den Markt räumt. « Bei einem Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage steigt oder fällt der Preis so lange, bis Angebot und Nachfrage durch die Rückwirkungen des Preises auf sie miteinander zur Deckung gebracht sind. »

II. Die Nachteile des Mindestpreisverfahrens

Die aus Handwerkerkreisen schon Ende des letzten Jahrhunderts gegen das Submissionsverfahren vorgebrachten Klagen richteten sich in der Regel weniger gegen die Vergebung durch öffentliche Aufträge selbst als gegen die zumeist mit ihr verbundene Bevorzugung des Mindestfordernden. Durch zahlreiche Enquêtes gelang es den Gewerbeverbänden nachzuweisen, daß durch die Vergabungen an die billigsten Angebote den berücksichtigten Bewerbern nach Ausführung des Auftrages nicht nur kein Nutzen verblieb, sondern daß sie häufig nicht einmal ihre Gestehungskosten zu decken vermochten. Nachlaßverträge, Konkurse und Zwangsverwertungen mußten oft als direkte Folge solcher Unterbietungen festgestellt werden.

Diese Nachteile und Gefahren trafen aber nicht nur den Gewerbetreibenden, der seine Leistungen glaubte zu jedem Preis anbieten zu müssen; das von ihm erst ermöglichte Absinken des Preisniveaus auf dem ganzen Baumarkte, mußte für das Baugewerbe allgemein schwere Nachteile im Gefolge haben. Es muß in dieser Hinsicht auch an die oben schon kurz erwähnten Zusammenhänge zwischen Preis und Qualität der Leistung erinnert werden.

Die mit der Vergebung zum billigsten Preis zumeist verbundene Mißachtung der Qualität erleichterte dem fachlich, kaufmännisch und moralisch ungenügend Vorbereiteten die Selbständigmachung, förderte sein Eindringen in die Reihe der Konkurrenten und damit den unlauteren Wettbewerb. *Cagianut*⁴⁷ erblickt darin eine Entwicklung, die drohe, das Baugewerbe zum « Sammelpunkt von anderswo gescheiterten Existenzen » werden zu lassen.

Eine Aufzählung weiterer Beweise solcher Gefahren Elemente erübrigt sich hier. Die oben dargestellten in den Submissionen von 1904 realisierten Preisdifferenzen von teilweise über 100 % führen schon zur Überzeugung, daß es nicht möglich ist, zu so verschiedenen Preisen die gleiche Arbeit zu leisten. Solche Spannen können nämlich niemals mit betriebswirtschaftlichen Vorteilen, größerer Leistungsfähigkeit, besserer Ausrüstung, vor-

⁴⁷ I. L. Cagianut, Zentralpräsident des Schweiz. Baumeisterverbandes. Zur Frage des Submissionswesens. Zürich 1940, S. 23.

teilhafterer Lage der Arbeitsstelle, amortisiertem Betriebskapital usw. einleuchtend begründet werden.

Die Folgen des unerhörten Preisdruckes durch die Anwendung des Mindestpreisverfahrens in der Submissionspraxis konnten vom Baugewerbe nicht nach den bekannten Gesetzen von Angebot und Nachfrage korrigiert werden, da, wie schon erwähnt, statt einer Abwanderung aus diesem Wirtschaftszweig im Gegenteil eine fühlbare Übersetzung eintrat. Sie hat neben der besprochenen Vernachlässigung des qualitativen Leistungsprinzips zugunsten billiger Preise im Submissionswesen ihre Ursache auch — worauf ebenfalls bereits hingewiesen wurde — im Drange zum Selbständigsein in Zeiten der Arbeitslosigkeit.

So greifen die nachteiligen Auswirkungen des Mindestpreisverfahrens weit über die Kreise der unmittelbar betroffenen Gewerbetreibenden hinaus. Dabei ist noch auf die folgenden sehr wichtigen Zusammenhänge hinzuweisen:

Wo durch Unterbietung ein Verlust zu entstehen droht, wird regelmäßig das Bestreben zu finden sein, diesen nicht nur durch Verschlechterung des Materials und der Ausführung auf den Bauherrn, sondern durch *Lohndruck* auch auf den Arbeiter abzuwälzen. Sind dies die Ergebnisse einer fiskalisch interessierten Vergabungspraxis, so stellt sich der Staat in offenen Widerspruch zu seinen sozialen Aufgaben. Eine vorbildliche Sozialgesetzgebung, wie der Kanton Basel-Stadt sie anstrebt, kann nur sinnvoll sein, wenn die selbständig Erwerbenden als Träger der sozialen Lasten ihren Verpflichtungen dem Staate gegenüber nachzukommen imstande sind.

Da nun die Regelung der Lohnverhältnisse in Basel bis 1934 weitgehend dem freien Ermessen anheimgestellt war, mußte der Erfolg der Sozialgesetzgebung gefährdet werden, wenn der Druck auf die wirtschaftliche Existenz des Baugewerbetreibenden diesen veranlaßte, sich seinerseits durch einen Druck auf die Löhne der beschäftigten Arbeiter zu entlasten. Besonders deutlich muß dieser *Einbruch in die sozialen Verhältnisse* werden, wenn man sich vor Augen hält, daß die eng an die Stadt anliegende Kantons-grenze dem städtischen Baugewerbe einen wirksamen Entfernungsschutz gegenüber den mit geringeren Steuern und sozialen Pflichten belasteten auswärtigen Konkurrenten versagt. Ein Vergleich der Einkommensbesteuerung im Jahre 1936

mit den Nachbarkantonen mag die Tragweite dieses Argumentes beleuchten:

Die maximale Einkommenssteuer betrug in Basel vor der Einführung der 1%igen Arbeitsrappenabgabe 15,62%, im benachbarten Kantonshauptort Solothurn (Kantons- und Gemeindesteuer) 13,96%, in Aarau 8,92% und in Liestal 8,5%. In kleineren Gemeinden der Nachbarkantone war sie noch wesentlich niedriger.⁴⁸

In bezug auf weitere, besondere Belastungen des städtischen Gewerbes findet sich im Jahresbericht des baselstädtischen Einigungsamtes vom Jahre 1927 folgender Hinweis:

«Besonders im Baugewerbe fühlen sich die Arbeitgeber gegenüber der außerkantonalen Konkurrenz dann stark benachteiligt, wenn besondere Weg- und Vorortszulagen bezahlt werden müssen. Da die hiesigen Firmen immer mehr auch auf Beschäftigungsgebiete an der Peripherie und in den Vororten der Stadt angewiesen sind, wäre es tatsächlich wünschbar, wenn die oft weniger gehobenen Arbeitsbedingungen auswärtiger Firmen den hiesigen Verhältnissen angeglichen würden.»⁴⁹

Die Darstellung der Bedeutung der Submission und ihrer Auswirkungen bedarf noch der Ergänzung durch einen Blick auf den Einfluß, den das vom Staat durch die Submissionen und durch sonstige Maßnahmen bestimmte Bauvolumen auf die Lage des Baugewerbes ausgeübt hat. Wir können auch in diesem Zusammenhange die wirtschaftlichen und sozialpolitischen Überlegungen, die den Staat in seinen Entschlüssen leiten mußten, nicht unerwähnt lassen.

Eine ganz besonders gefährliche Entwicklung brachte die vom Sparwillen gelenkte Vergebungspraxis, als sich der Staat nach Ausbruch der Wirtschaftskrise in den 30er Jahren veranlaßt sah, seine Ausgaben noch stärker einzuschränken und seine Aufträge für bessere Zeiten zurückzustellen. Da die private Nachfrage in Zeiten schlechten Geschäftsganges auf dem Bauplatz ohnehin stark zurücktritt, so mußte die Einschränkung der staatlichen Bautätigkeit zu einem beschleunigt fortschreitenden deflationistischen Preis- und Lohnabbau führen, der angesichts der großen

⁴⁸ Vgl. dazu *E. Salin*. Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt. Gutachten zuhanden des Regierungsrates, 1936, S. 57.

⁴⁹ 16. Jahresbericht des baselstädtischen Einigungsamtes, 1927, S. 2.

gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des Baugewerbes schließlich die gesamte Wirtschaft in verstärkte Mitleidenschaft zog.

Der nachstehende Vergleich der privaten und öffentlichen Bautätigkeit (Hochbau) zeigt eindrucklich, wie die staatliche Vergabungspolitik sich von privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten leiten ließ. Bei Ausbruch der Krise im Baugewerbe im Jahre 1935 beginnen beide Reihen im gleichen Rhythmus zu schwanken.

Die baselstädtische Konjunkturpolitik auf dem Baumarkt 1930—1944

Jahr	Brand- versicherungs- summe der privaten 19... fertiggestellten Hochbauten ⁵⁰	Ausgaben des Baudepartement Basel- Stadt für staat- liche Hoch- bauten 19... ⁵¹	Index der privaten öffentlichen Hochbau- tätigkeit		+ — Differenzen von arith- metischem Mittelwert 1930/1944 = 100	
1930	39 266(00)	4786(00)	133	100	+	+
1931	57 886	5412	196	113	+	+
1932	56 547	4053	192	84	+	—
1933	48 620	3781	165	79	+	—
1934	49 513	3786	168	79	+	—
1935	29 310	3206	99	67	—	—
1936	13 850	3146	47	66	—	—
1937	19 894	3108	67	65	—	—
1938	25 767	4413	87	92	—	—
1939	21 062	6542	71	136	—	+
1940	9 428	6108	32	127	—	+
1941	17 353	5042	59	105	—	+
1942	14 879	4863	50	101	—	+
1943	11 805	6171	40	129	—	+
1944	26 946	7573	91	158	—	+

In seinem Gutachten an den Regierungsrat weist Professor *Salin* eindrucklich darauf hin, daß das eigenste Interesse des Staates diesen dazu nötige die gefährlichen, die Wirtschaft zer-

⁵⁰ Die Assekuranzsumme erfaßt nur die im betr. Jahre fertiggestellten Neu- und Umbauten nach den Angaben des Statistischen Jahrbuches des Kantons Basel-Stadt für die Jahre 1930—1944.

⁵¹ Die staatlichen Ausgaben sind nicht identisch mit dem Bauvolumen der öffentlichen Hand. Die Ausgaben des Baudepartements für Tiefbauarbeiten können aber unberücksichtigt bleiben, weil sie sich in einem ungefähr konstanten Verhältnis mit jenen für Hochbau halten, den Rhythmus der Reihe daher nicht beeinflussen. Auch ist hier nicht von Bedeutung, daß die staatlichen Ausgaben Baukosten, die privaten aber Versicherungswerte darstellen. Das arithmetische Mittel aller Brandversicherungen = 2 947 500, jenes der Baukosten = 479 900.

rüttenden Wirkungen des Beschäftigungsabbaues aufzuhalten, um eine Erholung der Staatsfinanzen zu ermöglichen.⁵²

« Jeder Rückgang der Wirtschaftstätigkeit der sich in einem Rückgang der Umsätze und der Gewinne auswirkt, verringert das selbständige wie das unselbständige Arbeitseinkommen und also auch die Erträge der Einkommenssteuer ebenso wie die Steuererträge der anonymen Erwerbsgesellschaften. »

So erhob sich erstmals die Forderung an den Staat, das öffentliche Bauwesen, verbunden mit der Ausrichtung erheblicher Subventionen in den Dienst der Krisenbekämpfung und der Arbeitsbeschaffung zu stellen. An Stelle des bisher auf Einsparungsgewinne gerichteten Preisdruckes und der Verschärfung der Krise durch Zurückhaltung der Aufträge sollte nunmehr die staatliche Finanzierung der Wiederbelebung des Baugewerbes treten.

Dieser Grundsatz der modernen Arbeitsmarktpolitik stellte somit zwei wichtige Anforderungen an die staatliche Submissionspraxis. Der eidgenössische Delegierte für Arbeitsbeschaffung formuliert sie wie folgt:

« Vielmehr gilt es, die gesamten ordentlichen Arbeiten und Aufträge der öffentlichen Hand in den Dienst der Arbeitsbeschaffung zu stellen, sie in Zeiten guter Konjunktur zurückzuhalten und in Krisenzeiten entsprechend zu vermehren. »⁵³

« Daß die Vergebung von subventionierten Arbeiten zu angemessenen Preisen und Zahlungsbedingungen zu erfolgen hat, liegt in der Natur der Sache begründet. Soll die Subvention dem notleidenden Gewerbe zugutekommen, so darf dessen Lage nicht noch dadurch verschlechtert werden, daß man es zu Verlustpreisen arbeiten läßt. »⁵⁴

Die Notwendigkeit einer Revision der Vergabungsgrundsätze, insbesondere aber des Mindestpreisverfahrens, erwies sich somit in der Zeit wirtschaftlicher Depression nicht nur als ein berechtigtes und dringendes Postulat des an der Ordnung der Wettbewerbsbedingungen besonders interessierten Gewerbes, sondern

⁵² E. Salin. A. a. O.

⁵³ Programm der öffentlichen Arbeitsbeschaffung. 2. Zwischenbericht des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, Zürich 1944, S. 14.

⁵⁴ Arbeitsbeschaffung in der Kriegs- und Nachkriegszeit. Zwischenbericht des Delegierten für Arbeitsbeschaffung. Zürich 1942, S. 98.

erlangte im Zusammenhang mit der konjunkturpolitischen Arbeitsbeschaffung eminent volkswirtschaftliche Bedeutung.

Überblicken wir die dargestellten Wettbewerbsbedingungen im Baugewerbe, so finden wir die Behauptung bewiesen, daß infolge der Eigenart der baugewerblichen Leistung und der gegebenen Konstellation des Baemarktes auf diesem so wichtigen Wirtschaftssektor ein nur recht unvollständiger Wettbewerb möglich ist. Die Anwendung der Submission nach dem Grundsatz des Zuschlages an den Mindestfordernden führt daher zur Entschädigung der Leistung unter dem Kostenpreis (Gestehungskosten plus angemessener Verdienst), der sich nach den marktwirtschaftlichen Gesetzen bei vollständiger Konkurrenz einstellen würde. Demgegenüber vermag der ökonomische Liberalismus (d. h. hier die selbsttätige Regulierung des Preises), wie er dem Gedankengebäude der Gewerbefreiheit zugrunde liegt, keinen Ausgleich der Interessen zwischen den Beteiligten zu schaffen.

Entsprechend den aufgezeigten verschiedenartigen Ursachen, welche im Baugewerbe die Preisbildung derart beeinträchtigen, daß sie zu einer wesentlichen Verschlechterung der wirtschaftlichen Existenzbasis des gesamten Wirtschaftszweiges zu führen drohte, sah das Gewerbe auch mehrere Möglichkeiten für die Verwirklichung seiner Forderungen nach einem « angemessenen Preis ».

Bei allen Bemühungen, die das Gewerbe auf dem Wege der kollektiven Selbsthilfe unternahm, handelt es sich im Endziel immer um eine Neugestaltung der Wettbewerbsverhältnisse.

Hier wären — um schon einige Programmpunkte zu streifen — zunächst jene Bestrebungen anzuführen, die darauf hinzielten, durch direkte Beeinflussung der Behörden an die Stelle der Vergabung an den Mindestfordernden die Zubilligung eines mittleren Preises treten zu lassen.

Es setzte sich aber auch die Erkenntnis durch, daß alle Versuche zur Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen beim schwächsten Punkt, nämlich bei den mangelhaften Berechnungsgrundlagen und dem gefühlsmäßig gehandhabten Rechnungswesen der einzelnen Betriebe einsetzen müssen. Es war also eine äußerst wichtige Erziehungsarbeit zu leisten. Hierfür mußten die Berufsverbände des Baugewerbes zu wirksamen Selbsthilfeorganisationen gestaltet werden. Endlich stellte die neueste Ent-

wicklung den Staat vor die Notwendigkeit, aus allgemeinen, sozial- und wirtschaftspolitischen Erwägungen seinerseits regulierend in den Wettbewerb einzugreifen, wobei das Gewerbe Gelegenheit fand, seine Forderung zu vertreten, nach welcher im Zuge der Verbindung der Sozialpolitik und der durch die Krise ausgelösten Arbeitsbeschaffungspolitik dem Grundsatz der Preisangemessenheit in der Submissionspraxis Geltung zu verschaffen ist.

Bevor wir nun untersuchen, welche Wege der Gewerbeverband Basel-Stadt und seine Berufsverbände des Baugewerbes eingeschlagen haben, um durch das Mittel der Selbsthilfe in der Synthese von Staats- und Selbsthilfe die Preisgestaltung zu beeinflussen, sei zu der völligen Neuorientierung der Gewerbepolitik im Sinne einer Wendung von der Wirtschaftsfreiheit zur Wirtschaftsbindung noch eine Betrachtung in grundsätzlicher Hinsicht gestattet.

Die dargestellten Wettbewerbsbedingungen auf dem Bauwerke sind das Ergebnis einer langjährigen Entwicklung, welche unter der Geltung der uneingeschränkten Handels- und Gewerbefreiheit zu einer ausgeprägt individualistischen Wirtschaftsordnung geführt hat.

Mit Bezug auf jene Wirtschaftstheorie, welche sich von der Gewerbefreiheit ein Maximum von Wohlstand erhofft, seien zwei ihrer wichtigsten Thesen der tatsächlichen Entwicklung im Gewerbe gegenübergestellt. Es handelt sich um den « allgemein akzeptierten Satz » (*Joehr*), daß bei freier Konkurrenz der Preis gleich den Kosten sei und ferner um die Behauptung, daß die Verteilung des Volkseinkommens gemäß dem produktiven Beitrag erfolge. Es konnte nun bereits bewiesen werden, daß unter den dargelegten Verhältnissen jegliche Voraussetzung für das selbsttätige Funktionieren des Kostengesetzes fehlt und sich somit ein gerechter Preisausgleich nicht einstellen kann.

Die hauptsächlichste Ursache liegt in dem krassen Mißverhältnis zwischen Angebot und Nachfrage im Baugewerbe, zu welchem die Gewerbefreiheit geführt hat. Die bestehende Marktform stellt hier der freien Konkurrenz bezüglich der Schaffung eines Preis-Kostenausgleiches so schwere Hindernisse entgegen, daß ein Verlaß auf ihre selbstregulierende Wirkung zu den ernsthaftesten wirtschaftlichen Folgen führen müßte.

Zum Zweiten: Bei der Prüfung der behördlichen Vergebungspraxis ließ sich feststellen, daß der öffentliche Auftraggeber seine Monopolstellung nach Möglichkeit ausnutzt. Er versucht, aus der Differenz zwischen dem Preis, den er auf Grund seiner Schätzung (diese kann sich im Voranschlag manifestieren) zu zahlen bereit wäre, und dem Preis, den er tatsächlich entrichtet, einen möglichst großen Gewinn zu schöpfen. Einen solchen Überschuß des Nutzens über die Kosten bezeichnet man als Konsumentenrente (« Consumers surplus »).

Nehmen wir die Entschädigung gemäß der produktiven Leistungen mit einem Preis an, der sich bei vollkommener Konkurrenz einstellen würde, so wird mit der Differenz zum tatsächlich bei der Vergebung erzielten Preis die Höhe der *Konsumentenrente* generell bestimmt sein. Im Vergleich zum Ergebnis bei vollkommener Konkurrenz läßt sich von einer Unterbezahlung sprechen.

Unter der Annahme, daß die voll ausgeschöpfte Konsumentenrente nicht etwa einen Nachlaß der Besteuerung zur Folge hat, sondern zur Befriedigung anderweitiger Bedürfnisse des Staates dient, bewirkt sie eine *Einkommensverschiebung*. Die Schmälerung des Nutzens im Bauhandwerk wird zusätzliches Einkommen in anderen Wirtschaftszweigen. Aus der Ersetzung des Kostenpreises, der nach A. Smith der natürliche Preis ist, gegen den die Preise aller Waren gravitieren, durch den billigsten Preis, resultiert somit eine Wirtschaftspolitik, welche den Staat zu der verfassungsmäßig durch die Gewerbefreiheit geforderten wirtschaftlichen Neutralität in Gegensatz stellt. Damit dürfte auch theoretisch die Frage beantwortet sein, warum sich der zutiefst individualistisch gesinnte Gewerbetreibende von der Freiheit der Bindung zuwendet.

ZWEITES KAPITEL

Das Submissionswesen im Kanton Basel-Stadt vor 1934

In der zünftischen Verfassung stand an Stelle des heutigen Grundsatzes der freien Preiskonkurrenz der Gedanke der Wahrung der Rechte der Produzenten auf standesgemäßen Unterhalt

und des Anspruches der Konsumenten auf gute Leistung der Arbeit. In ihrer wirtschaftspolitischen Zielsetzung zeigte daher diese Verfassung das Bestreben, eine möglichst große wirtschaftliche Gleichheit der produzierenden Glieder sicherzustellen. Dies schloß ein Unterbieten in freier Konkurrenz aus. Die Städte vergaben öffentliche Aufträge meist direkt an die Zünfte, und diese verteilten die Arbeit unter ihre Mitglieder. Erst mit der Einführung der Gewerbefreiheit setzte die Anwendung des Submissionsverfahrens, das sich zunächst nur auf kleine Arbeiten erstreckte, ein.

Schon seit 1880 wurden in der Schweiz Klagen der Handwerker über Mißstände im Submissionswesen laut. Aus Anlaß einer gewerblichen Enquête vom Jahr 1883 wurde im Kreise des Schweizerischen Gewerbeverbandes das Vergebungswesen eingehend erörtert, und es wurden den Bundesbehörden Vorschläge für eine Reform unterbreitet. Im folgenden Jahre (30. November 1884) arbeitete der Zürcherische Handwerker- und Gewerbeverein Thesen für ein Submissionsverfahren aus. Diesem Vorgehen folgten u. a. der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein 1885, der Handwerker- und Gewerbeverein Chur 1890 und der Kantonal-st. gallische Gewerbeverband 1894.

In Basel ließ der Handwerker- und Gewerbeverein 1894 durch eine Submission « Grundzüge für die Handhabung der Vergebung von Staatsarbeiten und des Submissionswesens » (vom März 1894) ausarbeiten und gelangte zwei Jahre später mit entsprechenden Anträgen zur Ordnung des Submissionswesens im Rahmen eines Gesetzes über die Organisation des Baudepartements an den Regierungsrat.

Diese Anträge fanden Berücksichtigung in den §§ 14 und 15 des Gesetzes betreffend die Organisation des Baudepartements, vom 17. Dezember 1896 (abgeändert 28. April 1910). Artikel 15 bestimmt:

« Arbeiten, welche sich ihrer Natur nach dazu eignen, sollen auf dem Submissionswege vorzugsweise an hiesige Unternehmer vergeben werden. Dabei soll in erster Linie dahin getrachtet werden, daß eine nach allen Richtungen hin vorschriftsgemäße Arbeit geliefert wird; allzu niedrige Angebote oder solche Unternehmer, welche für eine gute Ausführung nicht genügend Garan-

«... zu leisten vermögen, sollen daher unberücksichtigt bleiben » (Absatz 1). « Arbeiten, wie der regelmäßige Unterhalt von Staatsgebäuden und dergleichen, bei welchen ein genauer Voranschlag nicht gemacht werden kann, können, auch ohne Ausschreibung an hier wohnende Meister übertragen werden, insofern die voraussichtlichen Kosten einer Arbeitsgattung weniger als Franken 5000.— betragen;... » (Absatz 4). Am 28. November 1901 hatte der Große Rat einen Antrag angenommen, mit welchem der Regierungsrat eingeladen wurde « zu prüfen und zu berichten, ob nicht das Submissionswesen durch ein besonderes Gesetz besser geregelt werden könne. »⁵⁵

Der daraufhin veranlaßte Gesetzesentwurf vom 14. April 1904 stellt den ersten ernsthaften Versuch dar, das Submissionsproblem in seiner ganzen, auch sozialen Bedeutung anzufassen.⁵⁶ Obwohl dieser Entwurf in der zweiten Lesung im Großen Rat gerade von den Gewerbetreibenden verworfen wurde, ist es gerechtfertigt, ihn mit dem Blick auf die spätere Entwicklung, welche eine konsequente Fortführung seiner Grundgedanken erkennen läßt, hier näher zu betrachten.

Die Vorlage enthielt Bestimmungen nach zwei Richtungen: Vorschriften über das Submissionswesen und über die Fürsorge für die Arbeiter; ferner eine grundsätzliche Neuerung auch insofern, als die vorgesehene Regelung nicht mehr nur für das Baudepartement, sondern für alle öffentlichen Verwaltungen maßgebend sein sollten.

Unser Interesse beansprucht vor allem die Frage, nach welchen Grundsätzen bei der öffentlichen oder beschränkten Ausschreibung der Zuschlag erteilt werden sollte. Die zum Studium dieser Frage vom Baudepartement am 17. Januar 1902 eingesetzte unabhängige Fachkommission führte in ihrem Bericht an das Baudepartement vom 9. September 1903 darüber folgendes aus:

«Den Angelpunkt des ganzen Gesetzesentwurfes und den Punkt, auf welchem der gesamte Handwerkerstand das Hauptgewicht legt, und ohne welchen ihm an der Legiferierung über

⁵⁵ Bericht des Baudepartements des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat vom 20. Oktober 1903.

⁵⁶ Vgl. dazu Ratschlag des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt Nr. 1425 vom 14. April 1904.

diese Materie nicht sehr viel gelegen wäre, bildet § 31, welcher davon handelt, nach welchen Prinzipien der Zuschlag zu erteilen ist. »

« Schon lange klagt der Handwerkerstand darüber, daß die vom Staate ausgeschriebenen Arbeiten infolge von eigentlicher Schmutzkonzurrenz oder wegen Unerfahrenheit der betreffenden Meister zu Preisen übernommen werden müssen, welche die tüchtigen, gewissenhaften Arbeiter nicht mehr lohnen. Da diese Preise aber nach und nach auch für die Privatwirtschaft maßgebend werden, greift dieser Übelstand über die gesamte Tätigkeit des Handwerkerstandes hinaus, und es liegt die Gefahr nahe, daß dieser Stand mit der Zeit ruiniert wird, der Großbetrieb immer mehr das Feld räumen muß und schließlich ganz verschwindet. »

« Das Bestreben des Handwerkerstandes geht also dahin, mit dem bis jetzt geltenden Grundsatz, wonach der Zuschlag jeweilen dem Mindestfordernden erteilt wird, zu brechen, und ein die Interessen des Handwerkerstandes wahrendes aber auch diejenigen des Staates nicht verletzendes System einzuführen. »

Die Kommission zog folgende Vergebungssysteme in Betracht :

1. Zuschlag an den Mindestfordernden nach bisheriger Übung.
2. Zuschlag nach dem Mittelpreisverfahren, wie es vom Basler Handwerker- und Gewerbeverein befürwortet wurde. Der Zuschlag soll nach Ausscheidung des niedrigsten und des höchsten Angebots demjenigen erteilt werden, welcher mit seinem Angebot dem arithmetischen Mittel der übrigen von unten am nächsten kommt.
3. Zuschlag an den Mindestfordernden mit Vorbehalt. Darnach wäre das niedrigste Angebot dann anzunehmen, wenn es nicht 5 % oder mehr unter dem zweitniedrigsten steht.
4. Zuschlag an den Mindestfordernden wie bisher für Arbeiten über Fr. 10 000.—. Für Vergabungen unter diesem Betrag sollten alle Angebote, welche 5 bis 10 % unter dem arithmetischen Mittel der Gesamtofferten stehen, ausgeschlossen werden, und der Zuschlag dem niedrigsten der übrig gebliebenen Angebote erteilt werden.

Aus diesen Möglichkeiten sollte nun jenes System ermittelt werden, welches einmal die Fiskalinteressen des Staates nicht zu stark tangierte und doch andererseits auch die berechtigten Interessen der Handwerksmeister berücksichtigen konnte. Die Kommission gelangte auf Grund ihrer Untersuchung dazu, dem Regierungsrat eine mittlere Lösung durch Verquickung von Fall 2 und 3 zu empfehlen. Ihren Vorschlag begründete sie wie folgt:

Die Zusammenstellung einer Submission der Hochbauabteilung aus dem Jahre 1902 ergab:

Eine Gesamtvoranschlagssumme von	Fr. 1 958 358.—
Der Zuschlag an den Mindestfordernden beanspruchte	Fr. 1 793 315.—
Nach dem Mittelpreisverfahren hätten	Fr. 1 931 745.—

also Fr. 138 430.— oder zirka 8% mehr ausgegeben werden müssen. Wären die Zuschläge an den Mindestfordernden nach dem System 3 erfolgt, so würde sich ein Mehrbetrag von Franken 45 048.— oder zirka 2,5% mehr als nach dem bisherigen System ergeben haben.

Auf Grund dieser Ergebnisse kam die Kommission zum Schluß, dem Regierungsrat das «Prinzip des billigsten Angebotes mit Vorbehalt» nach System 3 für Ausschreibungen über Fr. 10 000.— und für solche darunter das Mittelpreisverfahren vorzuschlagen. Sie ließ sich dabei von der Überlegung leiten, daß der festgestellte Prozentsatz für die Mehrausgaben gering sei und überdies durch den Vorteil einer besseren Arbeit aufgewogen werde. Der Regierungsrat schloß sich nach Prüfung dieses Vorschlages aber der ablehnenden Haltung des Baudepartements an, offenbar in der Auffassung, daß hier doch schon sein Fiskalinteresse, in welchem man auch das volkswirtschaftliche Interesse glaubte, Schaden leiden müsse. In seinem Ratschlag vom 14. April 1904 gab er aber dem Gewerbe eine Empfehlung, die dieses in der Folge sehr beachtete und deren Befolgung später das Baudepartement wiederum zu einer kritischen Haltung gegenüber den Begehren des Gewerbes veranlassen sollte.

Der Regierungsrat führt aus: «Sodann seien doch die Handwerker zunächst selber berufen, sich vor wirklichen Schund-

offerten zu schützen, was durch straffe Organisation wohl möglich wäre. Diese fehle ihm freilich und deshalb seien sie gezwungen, beim Staate Zuflucht zu suchen. »⁵⁷

Nach dem Vorschlag des Regierungsrates hätte das Prinzip des Zuschlages gegenüber früher nur insofern eine Änderung erfahren, als die Formulierung noch deutlicher zum Ausdruck brachte, daß der Behörde die Befugnis zustehe, von der Berücksichtigung des Mindestfordernden wenn nötig Umgang zu nehmen. Artikel 51 des Entwurfes lautet:

« Nach erfolgter Sichtung der Angebote und Prüfung der Berechnungen in denselben ist der Zuschlag nach billigem Ermessen demjenigen Angebot zu erteilen, welches die Gewähr für die Leistung einer meisterhaften und vorschriftsmäßigen Arbeit bietet. Dabei hat die Behörde freie Wahl und ist nicht verpflichtet, jedenfalls das billigste Angebot zu berücksichtigen. »

Schon in der Diskussion über die Reorganisation des Baudepartements im Jahre 1896 war von Arbeitnehmerseite das Begehren gestellt worden, den Arbeitern bei der Vergebung von öffentlichen Arbeiten bessere Arbeitsbedingungen, insbesondere neben dem eigentlichen Arbeiterschutz die Garantie von Minimallöhnen zu sichern. (Eine solche Regelung kannte von den schweizerischen Kantonen bislang einzig Genf nach einem Gesetz vom 2. November 1892, wonach für die Löhne bei Submissionen die von den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vereinbarten Löhne maßgebend sein sollten.) Der genannte Ratschlag des Regierungsrates befaßte sich nun mit zwei Fragen dieses Begehrens, nämlich mit der Arbeitszeit und dem Arbeitslohn. Die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Lohnbestimmungen wollten der Forderung entsprechen, daß dem Arbeiter ein Lohn zugesichert werde, bei dem ihm das Auskommen möglich sei. Über Einzelheiten der Lohngestaltung und der Regelung der Arbeitszeit sah der Entwurf keine abschließenden Entscheidungen vor, sondern er begnügte sich damit, die unentbehrlichen Grundsätze aufzustellen. Artikel 41 bestimmte:

« In jeder Berufsart ist zwischen den Meistern und den Arbeitern eine für die Ausführung von öffentlichen Arbeiten geltende Vereinbarung zu treffen, durch welche festgesetzt wird:

⁵⁷ Ratschlag und Gesetzesentwurf Nr. 1425 betr. das Submissionswesen. Dem Großen Rate vorgelegt den 14. April 1904, S. 15.

- a) die Dauer der täglichen Arbeitszeit;
- b) der normale ortsübliche Taglohn und der entsprechende Preisansatz für die Akkordarbeit;
- c) der Lohn für Sonntags-, Überzeit- und außerordentliche Arbeiten. »

Die Gewerbetreibenden stellten sich gegenüber dieser Bestimmung auf den Standpunkt, daß die Folgen der vorgesehenen Einmischung der Verwaltung in die Arbeitsverhältnisse sich auch bei den privaten Arbeiten geltend machen werde, und daß zudem die Verwaltung in keinem direkten rechtlichen Verhältnis zu den beschäftigten Arbeitern stehe. Bezüglich der Lohnfrage ist diese Auffassung vertretbar. Die Arbeitszeit dagegen tangiert das unmittelbare Interesse der Verwaltung, da sie das Arbeitsergebnis wesentlich beeinflußt.

Die Einsicht, daß durch die Regelung der Arbeitsverhältnisse eine Gleichheit der Konkurrenzbedingungen geschaffen werden könnte, die sich vorteilhaft gegen die Unterbietungen auswirkte, öffnete sich den Gewerbetreibenden erst später. Das Gewerbe war wegen der Ablehnung seiner Postulate verärgert. Sein Verhalten hatte zunächst zur Folge, daß das Gesetz keine Verwirklichung fand.

Bereits im Jahre 1914 läßt sich im Gewerbe eine deutliche Änderung seiner Haltung zur Frage der tarifvertraglichen Regelung der Arbeitsverhältnisse feststellen. So führte der Präsident des späteren Gewerbeverbandes Basel-Stadt in einem öffentlichen Vortrag aus: ⁵⁸

« Über die große Arbeiterfreundlichkeit, die diesem Entwurf vorgeworfen wurde, ist nur zu sagen, daß sie gerade ein Vorzug desselben war. Beweis: Die Zeit hat ihm recht gegeben und die damaligen Bestimmungen weit überholt. Denn es ist ohne weiteres zuzugeben, daß sich auch ein vollständiger Meinungsumschwung über das Verhältnis zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer gebildet hat. Meister und Gesellen haben einsehen gelernt, daß es zu ihrem Nachteil geschieht, wenn sie sich gegenseitig befehlen. Sie haben ihren gemeinsamen Feind erkannt. »

⁵⁸ G. Höchli. Die Schaffung eines baselstädtischen Submissionsgesetzes. Referat, Basel 1914, S. 23.

Seit dem Versuch von 1904 wurden verschiedene weitere Vorstöße zur Erwirkung eines Submissionsgesetzes unternommen. Der Vollständigkeit halber seien hier erwähnt: Anzug *E. Thalmann* und Konsorten vom 13. März 1913, Anzug *M. Fahrländer* vom 28. Juni 1923, Anzug *W. Bertsch* und Konsorten vom 24. Mai 1928 und Anzug *H. Gerster* und Konsorten vom 17. Mai 1934. Ein positives Resultat ist nicht festzustellen. Bis zum « Großratsbeschluß über die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung » vom 8. März 1934, der uns an anderer Stelle noch beschäftigen wird, waren die Bestimmungen des Gesetzes betreffend die Organisation des Baudepartements vom 28. April 1910 (§ 10) einzig und allein für die staatliche Submissionspraxis wegleitend.

Unterdessen hatte sich der schweizerische Gewerbeverein seit 1883 ununterbrochen mit der Frage des Submissionswesens beschäftigt und verschiedene Enquêtes über die bei Vergabungen angewandten Grundsätze veranstaltet. Sie führten schließlich zur Aufstellung einer Mustersubmissionsverordnung, welche einem am 23. Juni 1904 im Nationalrat eingebrachten Postulat über den Erlaß einer Vergabungsordnung des Bundes zugrundegelegt wurde.

Eine noch recht mangelhafte eidgenössische Submissionsverordnung wurde aber erst im Jahre 1917 erlassen. Eine Wendung brachte dann der Bundesratsbeschluß betreffend die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die Bundesverwaltung vom 23. November 1920. Er enthält den Grundsatz, daß die Vergebung zu Preisen erfolgen solle, « die dem Aufwand des Unternehmers an Material, Arbeit und Unkosten, seinem Risiko und einem angemessenen Verdienst entsprechen ». Der bedeutsamste Fortschritt in dieser Verordnung ist das dem Berufsverbände eingeräumte Recht zur Mitwirkung bei der Beurteilung der Eingaben. Die Verordnung erfaßte allerdings nur die Vergebung von Arbeiten durch die Bundesverwaltung. Die als eidgenössischer Bauherr viel wichtigere Bundesbahn schloß sich erst am 16. Dezember 1922 durch ein Abkommen mit dem Schweizerischen Baumeisterverband an.

In enger Anlehnung an die Submissionsverordnung der eidgenössischen Bundesverwaltung vom 4. März 1924 verfaßte die kantonale Gewerbekammer Basel-Stadt einen Entwurf für eine

kantonale Submissionsverordnung, in welcher das Zuschlagsverfahren nach dem Mittelpreisverfahren erneut stipuliert wurde. Zu der Eingabe vom 16. Juni 1924, mit welcher der Entwurf vorgelegt wurde, hat das Baudepartement nie Stellung bezogen.

DRITTES KAPITEL

Die Gewerbepolitik im Kanton Basel-Stadt seit 1934 unter spezieller Berücksichtigung der Reform des Submissionswesens

A. Die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen von Gewerbe und Staat zur Bekämpfung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt

Im folgenden soll das Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung nur insoweit in den Kreis unserer Untersuchung einbezogen werden, als sie für unseren Gegenstand, die Reform des Submissionswesens, von grundsätzlicher Bedeutung ist.

Die zusätzliche Arbeitsbeschaffung als solche wurde vom Gewerbe nur als Notbehelf für die Dauer der Krise betrachtet. Eine Untersuchung ihrer Auswirkungen auf Beschäftigung und verbesserte Verdienstmöglichkeiten im Gewerbe würde — so interessant sie gewiß wäre — im Rahmen dieser Arbeit zu weit führen. Sie ist einer speziellen Behandlung vorzubehalten.⁵⁹

Die Arbeitsbeschaffungspolitik im Kanton Basel-Stadt selbst ist aber hier vor allem deshalb zu behandeln, weil sie den Ausgangspunkt und die Grundlage bildet für eine theoretisch durchdachte und praktisch realisierte Koordination zwischen Staat, Gewerbe und Arbeiterschaft zur Lösung eines wirtschafts-, eines sozial- und eines gewerbepolitischen Problems, nämlich:

- a) der Bekämpfung der Wirtschaftskrise;
- b) der Sicherung geordneter Arbeitsverhältnisse durch den Abschluß von Gesamtarbeitsverträgen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerschaft im Baugewerbe;
- c) der Ordnung der Wettbewerbsverhältnisse im Submissionswesen.

⁵⁹ Vgl. dazu z. B. W. Pechota. Das Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung mit besonderer Berücksichtigung der Maßnahmen des Bundes in den Jahren 1930—1938. Diss. Bern 1938.

Dabei soll hier schon vorweg genommen werden, daß nicht nur die direkten Maßnahmen, nämlich der Erlaß der vom Gewerbe längst geforderten Submissionsverordnung, einen bedeutenden Einfluß auf die Wettbewerbsbedingungen der Bau-gewerbetreibenden ausüben; ebenso wichtig ist, daß das Gewerbe durch seine Bereitschaft, Gesamtarbeitsverträge mit den Gewerkschaften der Bauarbeiter einzugehen, der hemmungslosen Unterbietung eine Schranke setzte, und damit die Wettbewerbsbedingungen des gesamten Berufsstandes verbesserte. Ferner erhält durch die Mitwirkung des Staates an der Ordnung der Arbeitsverhältnisse durch Gesamtarbeitsverträge einerseits die Einschränkung des unheilvollen Wettbewerbs auch vom Staate her eine erhebliche Stütze, und andererseits erfährt die staatliche Sozialgesetzgebung eine wesentliche Verbreiterung ihrer Schutzwirkung.

Schließlich gelang es dem Gewerbe, auf dem Wege über die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme des Staates nicht nur eine direkte Besserung seines Beschäftigungsgrades zu erzielen, sondern es konnte erreichen, daß über die Subventionierung der privaten Bauarbeiten der Geltungsbereich der verbesserten Submissionsbedingungen auch auf die private Bautätigkeit erweitert wurde.

Die eigentlichen gewerblichen Selbsthilfemaßnahmen, welche vor allem die Sanierung des gewerblichen Rechnungswesens zum Ziele haben, werden im vierten Kapitel einer gesonderten Untersuchung unterzogen. Grundsätzlich darf über die Zusammenarbeit zwischen Gewerbe und Staat gesagt werden, daß die Absicht der maßgebenden Persönlichkeiten des Gewerbeverbandes Basel-Stadt sich von jeher auf eine Synthese von kollektiver Selbsthilfe und Staatshilfe richteten. Dabei galt der Grundsatz, daß zwar der einzelne Handwerker sich nicht selbst überlassen bleiben sollte, daß aber weder der Staat noch der Verband die individuelle Selbstverantwortlichkeit und Selbständigkeit des Gewerbetreibenden verdrängen dürfe.

I. Die Subventionierung von Renovations- und Umbauarbeiten

Der empfindliche Rückgang der Bautätigkeit im Jahre 1935 auf 459 Bauobjekte mit einer Brandversicherungssumme von total Fr. 29 342 100.— gegenüber 732 Bauten mit Fr. 49 743 300.—

noch im Vorjahre, veranlaßte den Gewerbeverband, im Verein mit dem Volkswirtschaftsbund, der Basler Handelskammer und Vertretern der Wirtschaftswissenschaften die Frage der Arbeitsbeschaffung für das Baugewerbe eingehend zu studieren. Seine Bemühungen gingen nach zwei Richtungen:

- a) Durch staatliche Subventionierung und durch gleichzeitigen Preisnachlaß seitens der gewerblichen Unternehmer sollten die Renovations- und Umbauarbeiten gefördert werden.
- b) Dem Kanton sollte die Möglichkeit gegeben werden, die finanziellen Mittel für die Ausführung größerer zusätzlicher Bauten und für die Subventionierung privater Bauvorhaben zur Verfügung zu stellen.

Den Vorschlägen des Gewerbeverbandes Basel-Stadt entsprechend, faßte der Regierungsrat am 18. April 1936 Beschluß (abgeändert am 8. März 1937), für Renovations- und Umbauarbeiten an Liegenschaften Staatsbeiträge zu leisten. Dieser Beschluß darf als das erste praktische Ergebnis der Wirtschaftspolitik des Gewerbeverbandes zugunsten des Baugewerbes sowie als Beginn einer völligen Neuorientierung der staatlichen Wirtschaftspolitik bezeichnet werden. Hauseigentümern und Pächtern wurden an die Kosten für Renovations- und Umbauarbeiten, die vor dem 31. Dezember 1936 begonnen wurden, eine Subvention von 10% ausgerichtet. Die Berufsverbände, welche von dieser Arbeitsbeschaffung profitierten, hatten sich ihrerseits verpflichtet, für subventionierte, im Taglohn ausgeführte, Arbeiten einen außerordentlichen Krisenrabatt von 5% auf die Löhne und 15% auf die Materialpreise zu gewähren. Auf diese Weise konnte ein Anreiz zu vermehrter Auftragsvergebung geschaffen werden. Den gemeinsamen Bemühungen von Staat und Gewerbeverband gelang es ferner, mit den Hypothekenbanken ein Abkommen zu treffen, in dem sich diese grundsätzlich bereit erklärten, jenen Hausbesitzern, die Renovations- und Umbauarbeiten vornehmen ließen, die Amortisationsbeträge für die Hypotheken auf ein bis zwei Jahre in entsprechender Höhe zu stunden.

Nach einjähriger Wirksamkeit dieser Notmaßnahmen konnte, in Abänderung des genannten Beschlusses, durch Reglement des Regierungsrates vom 8. März 1937 eine Erhöhung der staatlichen

Subvention auf 15% erzielt werden. In den Jahresberichten der beteiligten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände wird mit Befriedigung festgestellt, daß sich diese, in Fragen der Wirtschaftspolitik erste praktische Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft in Durchführung einer vorübergehenden Notmaßnahme zur Schaffung vermehrter Arbeitsmöglichkeit im Baugewerbe außerordentlich gut bewährt habe.

Im Rahmen der Bundesgesetzgebung über die Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (Bundesbeschlüsse vom 21. Dezember 1934, 5. April 1935, 31. Januar 1936, 23. Dezember 1936) dehnte der Kanton, auf Vorschlag des Gewerbeverbandes, seine Subvention auch auf das notleidende Möbelschreinerergewerbe aus (Reglement des Regierungsrates vom 31. März 1937).

Von besonderer Bedeutung für das Basler Gewerbe war die an die Subvention geknüpfte Bedingung, daß nur solche Unternehmer berücksichtigt werden dürften, die ihr Geschäftsdomizil im Kanton Basel-Stadt haben, hier ansässige Arbeiter beschäftigen und die den Gesamtarbeitsvertrag nicht nur anerkennen, sondern nachweisbar einhalten. Im Reglement vom 8. März 1937, § 4, Absatz 1, heißt es: « Die Arbeiten sind durch im Kanton Basel-Stadt niedergelassene Unternehmer auszuführen, die sich unterschriftlich zur Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge verpflichtet haben und nachweisbar einhalten, und Basler Bürger sind oder seit einem Jahr im Kanton wohnen oder eine Geschäftsniederlassung besitzen. Die Unternehmer sind verpflichtet, nur solche im Kanton Basel-Stadt wohnhafte Arbeitnehmer zu beschäftigen, die entweder Basler Bürger sind oder seit einem Jahr im Kanton wohnen, oder bei Wohnsitz in einem anderen Kanton seit mindestens 5 Jahren jedes Jahr längere Zeit bei einem Meister im Kanton Basel-Stadt gearbeitet haben. Die Zahl der bei einer Arbeit beschäftigten auswärtigen Arbeitskräfte darf ein Drittel der Beschäftigten nicht übersteigen. »

Über die Durchführung der Aktion bestimmt § 8, Absatz 1, daß das mit dem Vollzug beauftragte, dem kantonalen Arbeitsamt angegliederte, Büro einer sechsgliedrigen Aufsichtskommission untersteht, welcher u. a. auch Vertreter des Gewerbeverbandes Basel-Stadt anzugehören haben. Die beschriebenen Maßnahmen sind die Vorläufer und Wegbereiter der sie ablösenden Regelung, die durch den Arbeitsrappen ihr Gepräge erhielt.

Man könnte der Meinung sein, daß die Art der Durchführung der Aktion allzusehr autokratische Tendenzen des Kantons erkennen lasse. Demgegenüber darf auf die damals vorhandene Notlage im Baugewerbe aufmerksam gemacht werden, der mit allen Mitteln begegnet werden mußte.

Die in den Jahren 1931 bis 1933 in Basel herrschende spekulative Bautätigkeit rief einem starken Zuzug von Arbeitskräften, die von anderen Kantonen, welche infolge ihrer anders gearteten wirtschaftlichen Struktur bereits von der Krise ergriffen worden waren, gerne nach Basel « entlassen » wurden und hier noch zu einer Verschärfung der übersteigerten Baukonjunktur beitrugen.⁶⁰ Nach deren Abflauen belasteten die zugezogenen Bauarbeiter den baselstädtischen Arbeitsmarkt außerordentlich schwer. Der ausgelöste Wanderungsgewinn von 1932 bis 1937 betrug in Basel 4073, in Zürich vergleichsweise aber nur 2141 Männer im gleichen Zeitraum, mit ein Grund, daß Basel gegenüber dem Landesdurchschnitt eine doppelt so hohe Arbeitslosenzahl aufwies. Wollte und konnte man sozialpolitische Probleme nicht auch für andere Kantone lösen, so mußte man sich wohl zu den erwähnten rigorosen Maßnahmen entschließen. Schließlich konnte es auch nicht der Zweck der unternommenen Anstrengungen sein, dem Bauherrn bloß zu einem möglichst billigen Bau zu verhelfen, sondern die Subvention mußte vielmehr dem ortsansässigen steuerzahlenden Gewerbetreibenden Arbeit sichern. Es wurde schon oben darauf hingewiesen, daß der baselstädtische Bauhandwerker infolge der hohen Löhne und Sozialabgaben außerstande war, so billig zu arbeiten, wie der nahe in ländlichen Verhältnissen existierende Konkurrent.

Damit die Subvention nun auch die Funktion eines Ausgleiches der Preisdifferenzen übernehmen konnte, mußte sie auf den ortsansässigen Handwerker beschränkt werden. Außerdem — so wird vom Arbeitsbeschaffungsrat in bezug auf die gleiche Regelung unter dem Arbeitsrappen angeführt — « . . . profitierte die außerkantonale Wirtschaft immer noch in sehr starkem Maße von der

⁶⁰ Nach dem Bericht des Arbeitsbeschaffungsrates über den Basler Arbeitsrappen (S. 7 und 28) zogen allein in den Jahren 1935 bis 1939 aus dem Baselbiet rund 2000 Arbeitskräfte nach Basel. « . . . daneben soll es auch Kantone gegeben haben, die ihre Arbeitslosen mit einer Fahrkarte in der Hand nach Basel abschoßen und sich so auf eine einfache Weise aller sozialen Verpflichtungen entledigten. »

baselstädtischen Arbeitsbeschaffung, weil unser Gewerbe alle bei den Arbeitsbeschaffungsaktionen notwendigen Materialien und Fertigfabrikate von auswärts beziehen muß, und dadurch flossen wenigstens 50—60 % der eingesetzten finanziellen Mittel in jedem Fall außerhalb unseres Kantons. »

II. Der Arbeitsrappen. Gesetz betr. dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise vom 11. September 1936

Am 3./4. Oktober 1936 stimmte das Baslervolk dem Arbeitsrappengesetz mit 13 659 Ja gegen 12 057 Nein zu, nachdem der Basler Große Rat die Gesetzesvorlage am 11. September 1936 ohne Abänderung genehmigt hatte.

Im Jahresbericht des Volkswirtschaftsbundes (1946) wird die Einführung des Arbeitsrappens «eine der bedeutendsten und originellsten Maßnahmen des Kantons zur Krisenbekämpfung» genannt. Seine Entstehung verdankte das Gesetz rein privater Initiative aus Wissenschaft und Wirtschaft. Eine der wichtigsten Voraussetzungen, welche die Initianten an die Vorlage geknüpft hatten, war, daß diese — weder durch Regierung noch durch Parlament — irgendeine grundsätzliche Veränderung erfahren dürfe.⁶¹ Tatsächlich, konnte die Vorlage erfolgreich einer politischen Diskussion entzogen werden und gelangte beinahe unverändert vor die Stimmberechtigten. Wenn der auf dem Arbeitsrappen beruhende Arbeitsbeschaffungsplan oben auch als ein theoretisches durchdachtes System bezeichnet wurde, so sollte damit auf seine wissenschaftlich fundierte Konstruktion hingewiesen werden, mit welcher die Hauptinitianten, Professor Dr. E. Salin im Verein mit dem initiativen Präsidenten des Gewerbeverbandes, Dr. h. c. G. Bohny eine sich über das primäre Ziel der Arbeitsbeschaffung hinaus erstreckende Grundlage für die baslerische Gewerbepolitik der 30er Jahre im Baugewerbe schufen. Indessen wäre der Plan wohl kaum zur Verwirklichung gelangt ohne die aktive Mitarbeit und den guten Willen der Wirtschaftsverbände und der bedeutendsten baslerischen Ge-

⁶¹ Richtlinien für das Gesetz über den Arbeitsrappen und Richtlinien für die Vollziehungsverordnung zum Gesetz über den Arbeitsrappen. Eingabe an den Regierungsrat vom 29. Juni 1936.

werkschaft, des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverbandes (Sektion Basel).

Der konstruktive Aufbau des Projektes umfaßte drei Hauptmomente:

1. Die Finanzierung der geplanten zusätzlichen Arbeitsbeschaffung im Baugewerbe durch Anleihen und damit die verbundene Sicherung des Zinsendienstes und der relativ schnellsten Tilgung.
2. Eine Vereinbarung zwischen Gewerbe und Gewerkschaften über die Neuordnung der Gesamtarbeitsverträge, welche den Arbeitsfrieden im Baugewerbe und damit die Stabilität und Kontinuität der Beschäftigungszunahme gewährleisten sollte.
3. Die Sicherung der vorteilhaften Auswirkungen auf das Baugewerbe durch eine Neuordnung des Submissionswesens. Hierbei waren zwei Aufgaben gestellt:
 - a) der Schutz des baslerischen Gewerbes vor der auswärtigen Konkurrenz, ähnlich wie durch die bereits betrachteten Maßnahmen, die bei der Subventionierung von Bauten aus dem ordentlichen Staatshaushalt Anwendung fanden;
 - b) die Bestimmung eines Zuschlagsverfahrens, welches dem Submittenten bei der öffentlichen Vergebung den « angemessenen Preis » garantiert und damit an Stelle der auf Schmutzkonkurrenz beruhenden Unterbietung eine gesunde Preisbildung ermöglicht.

Die Revision der Submissionsvorschriften wurde zwar in der Vorlage nicht ausdrücklich erwähnt. Sie war aber eine von allen Beteiligten stillschweigend als notwendig anerkannte Voraussetzung.

Grundgedanke des Planes war, durch Erhebung des Arbeitsrappens von allen Werkstätigen (Fr. 1.— Einkommen zahlt einen Rappen Abgabe) dem Kanton die Aufnahme einer Anleihe zu ermöglichen, die durch den Arbeitsrappen verzinst und amortisiert werden konnte und so dem Staat die notwendigen Mittel für die Ausführung zusätzlicher größerer Bauobjekte und für die Subventionierung privater Bauvorhaben zur Verfügung stellte.

Nach den von den Initianten ausgearbeiteten Richtlinien sollte der Arbeitsrappen proportional und von allen Arbeitseinkommen erhoben werden; damit wäre in Basel erstmals eine Belastung der bisher steuerfreien Bevölkerungsschichten entstanden. Es sollte die dem Plane zugrundeliegende Idee herausgehoben werden, daß es sich beim Arbeitsrappen nicht um eine Einkommensteuer handle, welche in Basel eine starke Progression und ein hohes abgabefreies Minimum aufweist, sondern vielmehr um einen Akt der Solidarität der in Arbeit stehenden Erwerbenden zugunsten der arbeitslosen Mitbürger. § 1 der genannten Richtlinien führt aus: « Der Arbeitsrappen ist ein Opfer der in Arbeit stehenden Bevölkerung zugunsten der Arbeitslosen. »

Mit dieser Formulierung wurde auch ein hervorragend praktischer Zweck verfolgt. § 3 des Arbeitsrappengesetzes bestimmt nämlich ergänzend:

« Für das Einkommen aus unselbständiger Arbeit, das im Kanton Basel-Stadt von Personen erzielt wird, die der hiesigen Steuerhoheit nicht unterliegen, ist eine entsprechende Ausgleichsabgabe durch den Arbeitgeber zu entrichten. »

In der Durchführung dieser Vorschrift versuchte der Kanton der Gefahr der Doppelbesteuerung dadurch auszuweichen, daß er *pro forma* den Arbeitgeber mit einer Ausgleichskasse belastete und diesem die Abwälzung auf den Arbeiter überließ.

Indessen erfuhr der Plan zwei Modifikationen. Die Regierung konnte sich dem Grundsatz der Belastung aller Arbeitseinkommen aus sozialen Erwägungen nicht restlos anschließen. Sie fixierte im Gesetz ein abgabefreies Existenzminimum von Fr. 1000.— für Ledige und Fr. 1500.— für Verheiratete mit einem Zuschlag von Fr. 100.— für jedes nicht erwerbende Kind (§ 12 des Gesetzes).

Gegen die Bestimmung, wonach die auswärts wohnenden Arbeitnehmer den Arbeitsrappen ebenfalls zu bezahlen hatten, wurden beim Bundesgericht zwei staatsrechtliche Rekurse, — der eine von der Regierung des Kantons Basel-Land, der andere von 137 Privatpersonen — wegen Doppelbesteuerung eingereicht und mit Urteil vom 24. September 1937 gutgeheißen. In Anpassung an die dadurch festgestellte Rechtslage beschloß der Regierungsrat, die Abgabe als eine privatrechtliche Verpflichtung zu statuieren, und zwar in Form einer einprozentigen Lohnkürzung,

welche alle jene Arbeitnehmer treffen mußte, die in den Genuß von Gesamtarbeitsverträgen kamen.

Die Einnahmen aus dem Arbeitsrappen erreichten auf dieser Grundlage von Oktober 1936 bis Ende 1945 insgesamt den Betrag von 40 Millionen Franken. Um unverzüglich eine großzügige Arbeitsbeschaffung zu finanzieren, nahm die Rappenverwaltung Ende 1936 eine Anleihe von 10,5 Millionen Franken auf, die bis Ende 1942 vollständig amortisiert werden konnte. Von einer weiteren Anleihe konnte in der Folge Abstand genommen werden, da die direkten Erträge des Arbeitsrappens dem Staate jährlich rund Fr. 3 100 000.— Einnahmen brachten.⁶²

Durch Großratsbeschluß vom 11. März 1937⁶³ konnte der Wirkungsbereich des Arbeitsrappens wesentlich über das Baugewerbe hinaus erweitert werden. Die Ausdehnung der Hilfe auf andere Gewerbebezüge, die sich in der Kriegs-Krisenzeit als besonders notwendig erwies, ermöglichte in der Folge dem Kanton eine wertvolle Koordination seiner Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen mit jenen des Bundes, um die Beteiligung an den für die Krisenbekämpfung bestimmten Bundessubventionen zu erreichen. (Gemäß Bundesratsbeschluß über die Regelung der Arbeitsbeschaffung in der Kriegs-Krisenzeit vom 29. Juli 1942 wurde der Bundesratsbeschluß über die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit vom Jahre 1936 ersetzt und bestimmt, daß die Bundeshilfe nur dann gewährt wird, wenn der Kanton selber eine Subvention leistet.)

So ist es neben den Leistungen aus dem ordentlichen Staatshaushalt dem Arbeitsrappen zu verdanken, daß der Kanton von 1939 bis 1945 Bundesgelder in der Höhe von rund 11,5 Millionen Franken bewilligt erhalten konnte. Davon profitierten vor allem das Autogewerbe, das graphische Gewerbe, das Elektrikergewerbe, die Hotellerie und, wie schon erwähnt, das Schreiner-gewerbe (Möbelaktion und Ehestandsdarlehen).

Erwähnt sei schließlich, daß die für die Wirtschaft günstigen Auswirkungen über die Geltungsdauer des Gesetzes hinausreichen werden.

⁶² Bericht des Regierungsrates zum Initiativbegehren betr. Aufhebung des Arbeitsrappengesetzes vom 19. September 1941, S. 6.

⁶³ Gesetz betr. Ergänzung des Gesetzes über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt vom 11. September 1936, vom 11. März 1937.

Konnten doch bei Ablauf des Gesetzes im Jahre 1946 rund 17 Millionen Franken aus dem Arbeitsrappenfonds für den Einsatz nach der heutigen Nachkriegskonjunktur bereitgestellt werden, deren Verwendung weiterhin den bekannten Bestimmungen unterstellt bleibt.

Von besonderem Interesse ist noch die mit der Einführung des Arbeitsrappens erfolgte Bildung eines « Arbeitsbeschaffungsrates », der sich paritätisch aus je drei Vertretern des Gewerbes, der Gewerkschaften und der Regierung zusammensetzt. § 14, Artikel 1—3, der Vollziehungsverordnung zum Arbeitsrappengesetz vom 5. Oktober 1936 bestellt den Arbeitsbeschaffungsrat zum besonderen Träger der staatlichen Arbeitsbeschaffungspolitik. Er begutachtet die Anträge, die der Regierungsrat ihm vorlegt. Eine endgültige Entscheidungsbefugnis steht allerdings nur dem Regierungsrat und einer vom Großen Rat gewählten parlamentarischen Arbeitsbeschaffungskommission zu. Immerhin darf die Schaffung der Institution als eine ideale Lösung für die enge Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft in Fragen der Wirtschaftspolitik bezeichnet werden.

III. Die Vereinbarung über die Neuordnung der Gesamtarbeitsverträge vom 7. September 1936

Die Sicherung des Tarifvertragswesens im Bau-, Metall- und Holzgewerbe wurde vom Sekretär der SMUV-Gewerkschaft in Basel, *Bollinger*, als « eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Zustimmung der Arbeiterschaft im allgemeinen und der Gewerkschaften im besonderen zum Arbeitsrappengesetz » bezeichnet.⁶⁴

In der Mehrzahl der im Jahre 1934 im Baugewerbe zum Abschluß gekommenen Gesamtarbeitsverträge hatten die Arbeitgeber unter Führung des Volkswirtschaftsbundes einen Abbau der Löhne durchgesetzt.

Eine weitere Lohnsenkung mußte entsprechend der damaligen Entwicklung nach Ablauf der zumeist bis zum Frühjahr 1937

⁶⁴ *Chr. Bollinger*. Der Arbeitsrappen und seine Auswirkungen auf die Gesamtarbeitsverträge und das Submissionswesen. Separatabdruck aus der « Arbeiter-Zeitung », Basel 1937.

befristeten Verträge erwartet werden.⁶⁵ Die Gewerkschaften hatten deshalb das größte Interesse an einer Verlängerung, bzw. Aufrechterhaltung der geltenden Lohnvereinbarungen. Der Jahresbericht 1936 der SMUV (Sektion Basel) führt dazu aus: ⁶⁶

« Wenn in einer Konjunkturzeit der Handwerker seinen Meister wechselte, hatte er am neuen Arbeitsort in der Regel einen höheren Lohn zu erwarten, jedenfalls nicht weniger, als er bei seinem alten Meister erhalten hat. Während der Krise wirkte sich der Wechsel des Arbeitsortes gegenteilig aus. Der Lohn bei Neueinstellungen ist während der Krise einfach der Mindestlohn des Gesamtarbeitsvertrages, ohne Rücksicht darauf, was der betreffende Mann am früheren Ort erhalten hat. »

« Während in Zeiten der Konjunktur, wenn die Nachfrage nach Arbeitskräften groß ist, der Lohn bis zu einem gewissen Grad automatisch steigt, sinkt er während der Krise bei dem großen Angebot auf dem Arbeitsmarkt ebenso selbstverständlich, wo und solange dieser Entwicklung nicht durch gewerkschaftliche Kraft und durch Mindestlöhne in den Gesamtarbeitsverträgen Einhalt geboten wird. »

Die von den Initianten des Arbeitsrappengesetzes ausgearbeiteten « Richtlinien für die Neuordnung des Tarifvertragswesens », welche insbesondere die Fortdauer der bestehenden Gesamtarbeitsverträge im Bau-, Holz- und Metallgewerbe sichern sollten, bilden also einen wichtigen Bestandteil des Gesamtplanes. Der Ingreß des Arbeitsrappengesetzes enthält die Bestimmung, daß bei Inkrafttreten des Gesetzes die Fortdauer der bestehenden Tarifverträge im Bau-, Holz- und Metallgewerbe gemäß der Vereinbarung vom 7. September 1936 von den Parteien garantiert ist, wobei die Unterstellung anderer Tarifverträge unter die gleiche Vereinbarung den Parteien offensteht . . . » ⁶⁷

Die genannte Vereinbarung wurde von folgenden lokalen Berufsverbänden und Gewerkschaftssektionen unterzeichnet: Baumeister, Tiefbauunternehmer, Holzindustriellen, Schreiner-

⁶⁵ Immerhin ist darauf hinzuweisen, daß die baslerischen Lokalverträge z. T. noch wesentlich hinter den Lohnsenkungen der später abgeschlossenen, für die übrige Schweiz geltenden Landesverträge zurückblieben.

⁶⁶ A. a. O. S. 102.

⁶⁷ Diese Bestimmung wurde sinngemäß auch in das erwähnte, am 8. März 1937 revidierte « Reglement über die Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten an privaten baselstädtischen Liegenschaften vom 18. April 1936 » übernommen.

meister, Drechslermeister, Gipsermeister, Spenglermeister und Installateure, Schlossermeister, Elektro-Installationsfirmen, Zentralheizungsindustriellen, Gipser-, Bau- und Holzarbeiterverband, Schweizerischer Metall- und Uhrenarbeiterverband, Sektion Basel, Verband christlicher sozialer Gewerkschaftsorganisationen, Christlicher Metallarbeiterverband.

Bis Anfang 1946 dehnte sich die Vereinbarung sukzessive (je nach Ablauf der früher geschlossenen Gesamtarbeitsverträge), auf 27 Verträge des Baugewerbes im weiteren Sinne aus.

Ihren besonderen Charakter erhält die Vereinbarung durch die Bestimmung, daß für jeden einzelnen Vertrag ein besonderes Schiedsgericht zu schaffen ist, bestehend aus dem staatlichen Einigungsamt und je einem Parteirichter: «Über alle Streitigkeiten, die sich bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrages sowie aller Neuverträge ergeben und die nicht durch unmittelbare Verhandlungen der Parteien erledigt werden können, entscheidet das Einigungsamt des Kantons Basel-Stadt, ergänzt durch je einen sachverständigen Parteivertreter, als vertragliches Schiedsgericht» (Artikel 42, Absatz 1, des Gesamtarbeitsvertrages für das Metallgewerbe). «Die Entscheidung des vertraglichen Schiedsgerichtes über alle des Gesamtarbeitsvertrages betreffenden Fragen, soweit sie nicht rein zivilrechtlicher Natur sind, ist für beide Teile endgültig und verbindlich» (dasselbst, Artikel 43).

Praktisch brachte die Vereinbarung dem staatlichen Einigungsamt die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit für alle der Vereinbarung unterstellten Tarifverträge auf die 10jährige Dauer des Arbeitsrappengesetzes.

Damit erfuhren die Kompetenzen des im Jahre 1911 geschaffenen ständigen staatlichen Einigungsamtes einen für den Arbeitsfrieden bedeutsamen Ausbau.⁶⁸

Die Erfahrungen hatten gelehrt, daß den Gesamtarbeitsverträgen bisher zu wenig Beachtung geschenkt worden war. Einen praktischen Wert für die Regelung der Arbeitsverhältnisse konnte aber der Gesamtarbeitsvertrag nur dann erlangen, wenn es

⁶⁸ Das Gesetz betr. das ständige staatliche Einigungsamt vom 9. November 1911 übertrug zwar dem Einigungsamt die Pflicht, die Einhaltung der vor ihm abgeschlossenen GAV zu überwachen (§ 27). Solange ihm aber die Parteien nicht die erforderlichen Kompetenzen erteilten, beschränkte sich der Vollzug dieser Aufgabe auf die amtliche Feststellung und Veröffentlichung von Vertragsbrüchen.

gelang, seinen Bestimmungen im täglichen Berufsleben die notwendige Nachachtung zu verschaffen. In diesem Sinne mußte auch die Erweiterung des dem Einigungsamt von den Verbänden übertragenen Kontrollrechtes eine wirksame Maßnahme der Erziehung zu peinlicher Vertragstreue werden. Während bis jetzt nur eine Kontrolle auf Klage einer Vertragspartei stattfand, wurde nun vereinbart, daß das Einigungsamt auch von sich aus periodisch bei allen Vertragsfirmen Kontrollen durchführen konnte.

Artikel 9 der Vereinbarung lautet: « Außer in den, in den Gesamtarbeitsverträgen geregelten, Fällen, in denen von einer Partei Klage wegen Vertragsverletzung durch die Gegenpartei, bzw. durch eine Firma erhoben wird, erhält das vertragliche Schiedsgericht zusätzlich das Recht, Konventionalstrafen auch dann zu verhängen, wenn die Vertragsverletzung bei einer Kontrolle durch das Einigungsamt festgestellt ist. Solche Kontrollen sind bei allen Vertragsfirmen, insbesondere auch bei Nichtverbandsfirmen, durchzuführen, so daß die Gewähr für eine gleichmäßige Regelung der Arbeitsbedingungen jedes Gewerbes geboten ist. Bei Nichtverbandsfirmen ist durch die generelle Einführung von Kauttionen die Sicherheit für die Einhaltung der Verträge und die etwaige Entrichtung von Konventionalstrafen zu schaffen. »

Schon im Jahre 1937 unterstanden der Vertragskontrolle 822 Firmen der genannten Gewerbe, wobei in dieser Zahl eine größere Zahl Vertragsfirmen, die nur selten oder nie Arbeiter beschäftigen, nicht enthalten ist.

Einige Schwierigkeiten entstanden aus der ungewöhnlich langen Vertragsdauer der Vereinbarung. Einerseits gewährte diese eine für die Ordnung der Arbeitsverhältnisse außerordentlich wertvolle Stabilität, andererseits konnte aber ihre mangelnde Anpassungsfähigkeit an Änderungen der wirtschaftlichen Verhältnisse den Bestand der Abmachungen selbst gefährden.⁶⁹

⁶⁹ Schweizerischer Landesindex der Lebenskosten (BIGA), Juni 1914 = 100:

Jahr	Nahrung	Brenn- und Leuchtstoffe	Be- kleidung	Miete	Total
1939	132	116	121	174	138
1941	175	145	184	173	174
1943	211	155	238	174	203
1945	215	163	254	176	209

Hier half man sich nun mit der Einrichtung sogenannter Vereinbarungsschiedsgerichte. Artikel 3 der Vereinbarung bestimmt: « Um innerhalb der neuen Vertragsfrist die notwendige Beweglichkeit zu gewährleisten, wird für alle in Artikel 3 näher umschriebenen Änderungen, die von einer Partei beantragt werden und über die keine Einigung innert Monatsfrist zwischen den Parteien und innert 14 Tagen vor dem Einigungsamt zustande kommt, ein Schiedsgericht eingesetzt, dessen Entscheidung die Parteien als endgültig anerkennen.

Dieses Schiedsgericht setzt sich zusammen aus den vertraglichen, aus den ständigen Mitgliedern des Einigungsamtes und je einem sachverständigen Parteivertreter und je zwei weiteren Parteivertretern. »

IV. Die öffentliche Beurteilung des Arbeitsrappengesetzes und der Neuordnung der Gesamtarbeitsverträge

Bis zum 31. Dezember 1946 war die Geltungsdauer des Arbeitsrappengesetzes bemessen. Am 9. Januar 1947 erließ der Große Rat das Gesetz betreffend die Beendigung der Erhebung des Arbeitsrappens. Es sind vor allem zwei Gründe, welche die Erneuerung der Einrichtung verunmöglichten: Ihr Ablauf in einer Zeit der Vollbeschäftigung und ihre Ablehnung durch parteipolitische Kreise. Denn die Politik hatte sich des Arbeitsrappengesetzes doch noch bemächtigt. Bereits in der parlamentarischen Beratung der Gesetzesvorlage hatten sich die Vertreter der linksextremen Richtung für eine progressive Erhebung des Rappens eingesetzt. In der Form eines Postulates, welches die Erhöhung des abgabefreien Minimums stipulierte, erfolgte am 11. Februar 1938 erstmals im Großen Rat ein Vorstoß zur Revision des Arbeitsrappengesetzes.

In der Begründung eines weiteren Initiativbegehrens aus dem Jahre 1941, welches die Aufhebung des Gesetzes verlangte, wurde ausgeführt:

« Das Arbeitsrappensystem ist zu einem Hindernis für die Anpassung der Löhne an die Teuerung geworden. »

« In dieser Lage ist die einseitige Lohnsteuer mit ihrer Belastung auch der minimalsten Löhnlein eine grobe Ungerechtigkeit und soll daher aufgehoben werden. »

Die Forderung nach einer Befreiung der unteren Einkommenskategorien ist insofern verständlich, als seit Erlaß des Gesetzes die Kaufkraft des Geldes infolge der eingetretenen Preissteigerung⁶⁹ eine gewisse Senkung erfahren hatte. Jedoch wäre mit der Aufhebung des Gesetzes die Fortdauer der Gesamtarbeitsverträge in Frage gestellt und damit der Arbeitsfrieden als wichtigste Voraussetzung des Erfolges der Beschäftigungsmaßnahmen bedroht worden. Dabei mußte aber im Hinblick auf die durch den Krieg verursachten Hemmungen der Bautätigkeit einer kräftigen staatlichen Arbeitsbeschaffung in allen Gewerben größte Bedeutung beigemessen werden. Was nun die Begründung des genannten Initiativbegehrens betrifft, so konnte sich der Regierungsrat in seiner ablehnenden Haltung auf die Tatsache berufen, daß die Regierung vor Inkrafttreten des Gesetzes ein abgabefreies Existenzminimum festgesetzt und damit doch für eine gewisse Entlastung der untersten Einkommen gesorgt hatte. Ein weit gewichtigeres Argument gegen das Begehren lag aber, wie noch zu zeigen sein wird, in der durch die Vereinbarungsschiedsgerichte in die Gesamtarbeitsverträge eingebauten Sicherung einer Beweglichkeit der Lohnfestsetzung. Eine weitere Rechtfertigung für das Offenhalten der einmal erschlossenen ergiebigen Einnahmequelle sah der Regierungsrat in folgenden Tatsachen:⁷⁰

« Sollte der Arbeitsrappen fallen, dann hören nicht allein seine das Baugewerbe befruchtenden Wirkungen auf, sondern es werden alle Betriebe und Menschen betroffen, die irgendwie von den Löhnen, den Unternehmergeewinnen usw. etwas bekommen haben: Die Vermieter, die Bäcker, Metzger, die Textilgeschäfte, der mit dem Baugewerbe arbeitende Handel, die Banken usw., denn alle die vom Baugewerbe Entlöhnten wohnen, essen, kleiden sich.

Der Bauunternehmer braucht Materialien der verschiedensten Art, Werkzeuge, bezahlt Zinsen und Bankprovisionen usw. »

Von Seiten des Gewerbes wurde in Zustimmung zu solchen Überlegungen darauf hingewiesen, daß aus der kurz vor der Abstimmung über das Arbeitsrappengesetz erfolgten Abwertung des Schweizer Frankens noch keine derartige Erleichterung seiner

⁷⁰ Bericht des Regierungsrates zum Initiativbegehren betr. Aufhebung des Arbeitsrappengesetzes vom 19. September 1941, S. 6.

Lage sich ergeben habe, daß die öffentliche Arbeitsbeschaffung als überflüssig gelten könne:

« Wenn auch die Abwertung für die Exportindustrie gewisse Erleichterungen brachte, so war dies für das Baugewerbe viel weniger der Fall. Die Exportindustrie als wichtiger Wirtschaftsteil, von dessen Wohlergehen und Erfolg das Wohl und Wehe unseres Landes abhängt, hat zu lange unter der Krise gelitten, um sich so rasch erholen zu können, daß die Auswirkungen (für das Gewerbe) schon nach 1 bis 2 Jahren spürbar gewesen wären.»⁷¹

In den Kreisen der Industrie und des Handels machten sich indessen Bedenken grundsätzlicher Natur geltend. Die erhobenen Einwände entsprangen vor allem der Annahme, daß die Gesamtarbeitsverträge sich auch auf die Industrie ausdehnen könnten; ferner richteten sich diese Einwände gegen die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit. Von ihr befürchteten die großen im Basler Volkswirtschaftsbund zusammengeschlossenen Arbeitgeber die Wirkung, daß sich nun die « politischen Einflüsse » in weit stärkerem Maße als bisher durchzusetzen vermöchten.

So äußert sich der Jahresbericht des Basler Volkswirtschaftsbundes 1935/36: « Nach wie vor haben wir die Überzeugung, daß sich die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit zum Schaden unserer Wirtschaft auswirken wird, da — wir wiederholen es — bei der Gestaltung der Arbeitsbedingungen die wirtschaftlichen Notwendigkeiten verdrängt werden zugunsten politischer Rücksichten » (S. 23).

Zweifelloso hat in der Arbeiterschaft die volle Anerkennung der Gewerkschaften als Vertragspartner zu einer psychologischen und tatsächlichen Stärkung der gewerkschaftlichen Organisationen geführt. Dagegen läßt sich nicht feststellen, daß die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit einer kämpferischen Lohnpolitik besonderen Auftrieb gegeben hätte. Sie war ja auch keine Einrichtung, die nur in den besprochenen Maßnahmen des Kantons Basel-Stadt ihre Entstehungsursache hatte. Vielmehr hat der Gedanke der obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit schon vor der Abstimmung über das Arbeitsrappengesetz vom Bunde her seine Anerkennung gefunden und hat durch den Bundes-

⁷¹ G. Bohny, Präsident des Gewerbeverbandes Basel-Stadt, Referat 1939 (Manuskript).

ratsbeschluß betreffend Währungsreform vom 27. September 1936 allgemein schweizerische Bedeutung erhalten. Artikel 1, Lit. c, ermächtigt das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, « schiedsgerichtlich und endgültig über die kollektiven Lohnstreitigkeiten, die über die Grenze eines Kantons hinausreichen und durch Verständigung der Parteien nicht beigelegt werden, zu entscheiden. » Mit Bundesratsbeschluß vom 10. November 1936 wurden sodann die schiedsgerichtlichen Kompetenzen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements auf sämtliche Lohnstreitigkeiten ausgedehnt. Analog der baslerischen Vereinbarung waren auch sie zeitlich beschränkt, und zwar « bis die Anpassung der Volkswirtschaft an die durch die Abwertung der Währung getroffenen Verhältnisse erfolgreich ist. »

Schwerer wiegen die erwähnten Befürchtungen vor einer Ausbreitung der gesamtvertraglichen Regelung der Arbeitsverhältnisse auf die Industrie und den exportierenden Großhandel; denn die Festsetzung von obligatorischen Minimallöhnen und Arbeitszeiten vermindert die Anpassungsfähigkeit der Unternehmer an die Konkurrenzbedingungen des Weltmarktes.

Sie bedroht seine Wettbewerbsfähigkeit durch die relativ langfristige Bindung. Sofern der Gesamtarbeitsvertrag keine Kündigungsfrist enthält, ist er nämlich nach Obligationenrecht Artikel 322, Absatz 3, nur auf Ablauf eines Jahres mit einer Frist von 6 Monaten kündbar. Kann sich diese Stabilität für das Gewerbe als Vorteil auswirken, so bedeutet sie für die Exportindustrie eine schwere Benachteiligung gegenüber den beweglicheren Konkurrenten des Auslandes. Es ist deshalb in gewissem Sinne verständlich, daß Bindungen durch Gesamtarbeitsvertrag von der Exportwirtschaft als untragbar abgelehnt wurden.

So erklärte anläßlich der Diskussion um die schweizerische Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen der Arbeitgeberverband schweizerischer Maschinen- und Metallindustrieller in seiner Eingabe vom 24. April 1941 an den Zentralverband schweizerischer Arbeitgeberorganisationen: « Wir legen Wert darauf, zum vorneherein zu erklären, daß die industrielle Arbeitgeberschaft der Maschinen- und Metallindustrie das Bedürfnis nach einem Gesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen für ihren Erwerbszweig verneinen muß. »

Eine solche Stellungnahme finden wir aber auch in der Inland-industrie. Als das baselstädtische Einigungsamt im Jahre 1937 versuchte, ein Unternehmen der baselstädtischen Ofen- und Herd-industrie einem Gesamtarbeitsvertrag mit der Sektion des Schweizerischen Metall- und Uhrenarbeiterverbandes zu unterstellen, machte der Basler Volkswirtschaftsbund den grundsätzlichen Einwand geltend, « daß hierdurch erstmals ein industrielles Unternehmen einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellt werde; da die hiesigen Betriebe mit den innerschweizerischen Unternehmungen in einem schweren Konkurrenzkampf stehen, halte er eine vertragliche Bindung nicht für zweckmäßig »⁷². Die tatsächliche Entwicklung hat der Annahme, daß der vom Gewerbe eingeschlagene Weg schließlich auch die Arbeitsverhältnisse in der Industrie einer gesamtarbeitsvertraglichen Regelung zuführe, rechtgegeben. Unter der Führung der im Schweizerischen Textil- und Fabrikarbeiterverband organisierten Chemiarbeitergewerkschaft erkämpften sich fünf Gewerkschaften in Basel am 4. Januar 1945 die Unterzeichnung des ersten Gesamtarbeitsvertrages in der Basler Chemischen Industrie, nachdem sie zuvor das Angebot eines « Friedensabkommens » nach dem Muster der in der Metall- und Maschinenindustrie zwischen 175 Firmen und 60 000 Arbeitern seit dem 19. Juli 1937 bestehenden Vereinbarung ausgeschlagen hatten.

Eine Beurteilung der wirtschaftlichen Auswirkungen dieses Gesamtarbeitsvertrages ist heute noch nicht möglich. Nachteile sind wohl für die nächste Zukunft nicht zu erwarten, da sich die Chemische Industrie einem durch den Krieg stark angestauten Bedarf namentlich des Auslandes gegenüber sieht. Ähnlich liegen die Verhältnisse in der Uhrenindustrie, deren Produkt zu rund 95 % im Ausland abgesetzt werden; auch sie steht fast vollständig unter Gesamtarbeitsvertrag. Sie erfreut sich einer besonders vorteilhaften Weltmarktstellung und ist zudem durch die bekannten Sanierungsmaßnahmen des Bundes gestützt.

Ein Blick auf die jüngste Entwicklung zeigt, daß der Tarifvertragsgedanke noch weitere Fortschritte gemacht hat. So brachte der 18. Juli 1946 die Unterzeichnung eines zwischen den

⁷² Dazu L. Löw. Friedensabkommen oder GAV, Basel 1945. Ferner: 38. Jahresbericht des Arbeitgeberverbandes Schweiz. Maschinen- und Metallindustrieller für 1943, S. 161.

kaufmännischen Angestellten und der Arbeitgeberschaft im Kanton Basel-Stadt geschlossenen Gesamtarbeitsvertrages. Auch in der gesamten Schweiz finden wir eine starke Zunahme der Gesamtarbeitsverträge. Man darf aber nicht übersehen, daß die Zeit der Hochkonjunktur, des Mangels an Arbeitskräften und der Erhöhung der Lebenshaltungskosten die Bedingungen für Gesamtarbeitsverträge sehr wesentlich erleichtert haben. Ob die erreichten sozialen Verbesserungen von der Wirtschaft auf die Dauer aufrecht erhalten werden können, muß die Zukunft zeigen.

Allgemein kann zur Frage der Vor- und Nachteile der Gesamtarbeitsverträge abschließend gesagt werden, daß eine möglichst umfassende Verbreitung des Gesamtarbeitsvertrages für den Arbeitgeber da am vorteilhaftesten ist, wo eine große Zahl von namentlich kleineren Konkurrenten sich um einen bestimmten Markt des Inlandes bemühen. Mit zunehmender Exportabhängigkeit eines Betriebes oder Ausweitung des Marktes vergrößern sich auch die wirtschaftlichen Nachteile der durch die Gesamtarbeitsverträge fixierten und stabilisierten Arbeitsverhältnisse.

Angesichts der großen Bedeutung, welche der Gesamtarbeitsvertrag heute für die gesamte Wirtschaft erlangt hat, mag es gerechtfertigt erscheinen, seine besondere Bedeutung für das Baugewerbe — aus dem er hervorgegangen ist — unter den uns interessierenden wirtschaftlichen Gesichtspunkten einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

B. Die Bedeutung des GAV im Baugewerbe unter gewerbepolitischen Gesichtspunkten

1. Die Entwicklung des Tarifvertragswesens im Kanton Basel-Stadt

Abschlüsse von Gesamtarbeitsverträgen lassen sich aus den Jahresberichten des ständigen staatlichen Einigungsamtes bis zu dessen Konstitution durch Gesetz vom 9. November 1911 zurückverfolgen. Wie aus zahlreichen Fällen der einigungsamtlichen Praxis hervorgeht, fühlten sich die Vertragsparteien aber nur recht lose an die tarifvertraglichen Verpflichtungen gebunden.

Die Bedeutung der Gesamtarbeitsverträge als Instrumente für den Arbeitsfrieden war daher so gering, daß diese gegen die immer wiederkehrenden Arbeitskämpfe, von denen in der baslerischen Wirtschaft besonders das Bau-, Holz- und Metallgewerbe betroffen wurden, kein ernsthaftes Hindernis bilden konnten. Als hauptsächliche Ursache der Unsicherheit und Unbeständigkeit der Arbeitsverhältnisse in diesen Gewerben muß die starke Zersplitterung auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite in eine Vielzahl von selbständigen und eigenwilligen Gruppen gelten.

Das Einigungsamt, dem nach Gesetz von 1911 (§ 4) neben der Schlichtung und schiedsgerichtlichen Entscheidung die Aufgabe zufiel, über die Einhaltung der Kollektivverträge zu wachen, stand, da seine Schiedssprüche nur empfehlenden Charakter hatten, vor einer kaum zu lösenden Aufgabe. Mit Beginn der Subventionierung bedeutete aber das Fernbleiben vom Gesamtarbeitsvertrage im Baugewerbe den Verzicht auf einen Großteil der Aufträge. Umfaßten doch die reinen Staatsbauten, die staatlich subventionierten Renovationen und Umbauten privater Liegenschaften und die Arbeitsrapenbauten weitaus den größten Teil der überhaupt vorhandenen Arbeitsmöglichkeiten. Den ersten Anstoß zur neuen Entwicklung hatte der « Großratsbeschluß über die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung vom 8. März 1934 » gegeben. Durch ihn wurde die Vergebung von Staatsaufträgen und die Teilnahme bei Lieferungen an den Staat an die Voraussetzung gebunden, daß der Submittent einem Gesamtarbeitsvertrage unterstehe. Artikel 3, Absätze 1 bis 3 bestimmte: « Bei der Vergebung von Arbeiten und Lieferungen an ortsansässige Firmen im Sinne von Artikel 1 dürfen Firmen nicht berücksichtigt werden, die die ortsüblichen oder in Gesamtarbeitsverträgen festgesetzten Anstellungsbedingungen nicht einhalten. »

Die Auswirkungen einer Regelung, welche die Arbeitsvergebung an den Gesamtarbeitsvertrag band, auf den Abschluß von Gesamtarbeitsverträgen waren verblüffend. Sowohl im Bau-, wie im Metallgewerbe wurden auf Wunsch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern Tarifverträge für 10 Gewerbe und 2 Einzelfirmen abgeschlossen. Auch setzten die Parteien erstmals für die Dauer der Verträge das Einigungsamt als vertragliches Schieds-

gericht ein. Damit trat an die Stelle eines bisher von⁷³ den Parteien, bzw. Verbänden gestellten Schiedsgerichtes eine neutrale Instanz, was die Vertragswilligkeit jener Firmen günstig beeinflusste, die sich bisher nicht einem von den Parteien besetzten Schiedsgericht hatten unterwerfen wollen. Einer Aufforderung des Einigungsamtes zum Abschluß von Tarifverträgen an 115 Firmen des Spengler-, Schlosser-, Elektroinstallations- und Zentralheizungsgewerbes gerichtet, die den vertragsschließenden Verbänden nicht angehörten, leisteten bis Ende 1936 mehr als 80 % der Aufgeforderten durch Anerkennung und Unterzeichnung der Tarifverträge Folge.⁷³ Auf dem Weg über die staatlichen Submissionsvorschriften vom 2. Juli 1937 und in der Folge durch die mit dem Arbeitsrappengesetz untrennbar verbundene « Vereinbarung über die Neuordnung der Gesamtarbeitsverträge » konnten die Gesamtarbeitsverträge über das gesamte Baugewerbe im weiteren Sinne verbreitet werden, so daß die Grundlage für ein lückenlos geschlossenes System vertraglicher Abmachungen gelegt war.

Es soll nun im folgenden die praktische Handhabung und Durchführung der dargestellten Regelung betrachtet werden, um, namentlich auch im Hinblick auf die gegen den Gesamtarbeitsvertrag geltend gemachten Bedenken, zu einem Urteil über seine wirtschaftliche Bedeutung für das ihm unterstellte Gewerbe zu gelangen.

II. Die Arbeit der Vereinbarungsschiedsgerichte ⁷⁴

Als im Jahre 1937 infolge der Frankenabwertung die Lebenshaltungskosten zu steigen begannen, stellten die Gewerkschaften des Bau- und Metallgewerbes beim Vereinbarungsschiedsgericht (vgl. oben) erstmals das Begehren, nach Artikel 4 der Vereinbarung auf eine generelle Erhöhung der in den Gesamtarbeitsverträgen vereinbarten Löhne zu entscheiden. Während im Metallgewerbe eine direkte Verständigung zwischen den Par-

⁷³ Zu den nachfolgenden Ausführungen neben der jeweils zitierten Literatur das unveröffentlichte Manuskript von *L. Burckhardt*: Der Ausbau der Gesamtarbeitsverträge seit der Schaffung des Arbeitsrappens.

⁷⁴ *L. Burckhardt*, Die Tätigkeit des Basler Einigungsamtes als Organ der Kontrolle über die vor ihm abgeschlossenen GAV. Sonderabdruck aus der « Zeitschrift für Schweizerische Statistik und Volkswirtschaft », 77. Jahrgang, Heft 4, 1941.

teien zustande kam, scheiterten entsprechende Bemühungen der Arbeitgeberverbände im Bau- und Holzgewerbe an der Ablehnung durch sämtliche Sektionen des Bau- und Holzarbeiterverbandes.

Auch die Vorschläge des Einigungsamtes wurden von den beteiligten Arbeitnehmerverbänden abgelehnt. Das hierauf einberufene Vereinbarungsschiedsgericht fällte seine materielle Entscheidung für das gesamte Baugewerbe. Dabei ergab sich angesichts der fortschreitenden Teuerung die Notwendigkeit, die Lohnregelung besonders auch auf objektive Tatbestände der vermutlichen weiteren Wirtschaftsentwicklung abzustellen. In Ergänzung zur Vereinbarung vom 7. September 1936 wurde beschlossen, daß neue Lohnforderungen nur bei einer bestimmten Höhe des Basler Lebenskostenindexes geltend gemacht werden können oder, wenn das Einigungsamt von sich aus die Auffassung vertreten sollte, daß die Voraussetzungen für eine Lohnanpassung erfüllt seien. Im Frühjahr 1940 konnte das Schiedsgericht, gestützt auf die bereits eingetretenen und noch zu erwartenden Preiserhöhungen, dem Begehren auf eine weitere Lohnerhöhung im Baugewerbe entsprechen.

Damit war der Weg zu einer periodischen Anpassung der Löhne an die wachsende Kriegsteuerung frei gemacht. In 24 von damals 26 gültigen Arbeitsrappenverträgen wurde bis zum Sommer 1940 das Problem der Kriegsteuerungszulagen gelöst. Schließlich fand die Frage der Teuerungszulagen im Bau- und Holzgewerbe durch den Beschluß der Parteien (Juni 1943), sich dem Vorgehen im Gewerbe der übrigen Schweiz anzupassen, eine endgültige Regelung. Damit erhielten die vom Schweizerischen Baumeisterverband vereinbarten oder verfügten Teuerungszulagen im Kanton Basel-Stadt Geltung für: Das Asphaltierungs-, Maurer-, Tiefbau-, Gipser-, Hafner-, Linoleumleger-, Maler-, Plattenleger-, Steinhauer-, und Kunststeingewerbe, ferner für die Leichtbauplattenfabrikation und die Marmor- und Kunststeinindustrie. Die vom Verband schweizerischer Schreinermeister festgesetzten Teuerungszulagen wurden für das Basler Holz-, Glaser-, Tapezierer- und Dekorateurgewerbe übernommen. Im Metallgewerbe vollzog sich ein ähnlicher Vorgang.

Diese Ordnung machte aber das Schiedsgerichtsverfahren keineswegs überflüssig; es darf als wahrscheinlich angesehen

werden, daß ihre Durchführung in Basel ohne die Autorität des Schiedsgerichtes kaum ohne größere Konflikte, wie sie andernorts tatsächlich entstanden, möglich gewesen wäre.

Die Vertragsverhandlungen, die nach Ablauf der Geltungsdauer der Gesamtarbeitsverträge am 31. März 1947 zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufgenommen wurden, zeigten nun allerdings, daß im Basler Baugewerbe heute die Berufsarbeiter noch nicht restlos im Genuß des vollen Vorkriegs-Reallohnnes stehen. Demgegenüber ist bei gewissen Arbeiterkategorien, so insbesondere bei den ungelernten Hilfsarbeitern, der frühere Reallohn heute wesentlich überschritten. Diese Verhältnisse lassen sich vor allem darauf zurückführen, daß während des Krieges die Teuerungszulagen nicht prozentual, sondern in absoluten Beträgen (z. B. Baugewerbe 84 Rappen pro Stunde) ausbezahlt wurden.⁷⁵

III. Die Kontrolle der Vertragstreue und die vertragliche Schiedsgerichtsbarkeit

Um das Einigungsamt in Stand zu setzen, für die Vertragstreue aller Kontrahenten besorgt zu sein, übertrugen ihm die Vertragsparteien das Recht und die Pflicht, von sich aus alle Vertragsfirmen periodisch zu kontrollieren. Soweit sich bei der Auslegung und Anwendung der Gesamtarbeitsverträge Streitigkeiten ergeben sollten, hatte das vertragliche Schiedsgericht die Befugnis, endgültig zu entscheiden. Ferner hatte das Schiedsgericht über die Wiedergutmachung von Verstößen von Einzelfirmen usw. zu urteilen, sowohl wenn diese durch Klage einer Vertragspartei als auch auf Grund einer Kontrolle durch das Einigungsamt zu seiner Kenntnis gelangten. Insbesondere stand dem Schiedsgericht das Recht zu, über die Auferlegung und die Höhe einer Konventionalstrafe sowie die Kosten der Schiedsgerichtssitzung und die Wiedergutmachung des verursachten Schadens zu entscheiden.

Das Maß der möglichen Strafen war recht hoch, da nach fast allen Verträgen die Verbandskaution die Obergrenze bildete, d. h. im Baugewerbe Fr. 6000.— (Bauvertrag, Artikel 86), im Metall-

⁷⁵ Vgl. « Basler Nachrichten » Nr. 166 vom 22. April 1947.

und Zentralheizungsgewerbe Fr. 5000.— (Metallvertrag, Artikel 53), in den übrigen Gruppen bis zu Fr. 2000.—. Ihrer wirtschaftlichen Bedeutung nach müssen diese Strafbedingungen als Selbstschutz gegen unsoziale Meister und Konkurrenten, welche auch zumeist die Unterbieter im Wettbewerb sind, angesehen werden. Wie die nachstehenden Zahlen beweisen, mußte das Einigungsamt besonders in den ersten Jahren der Einführung erhebliche Verstöße gegen die Bestimmungen der Gesamtarbeitsverträge feststellen, und das Schiedsgericht mußte durch rigorose Anwendung seiner Kompetenzen die Parteien zur genauen und nicht bloß ungefähren Einhaltung des Vertrages erziehen. In den Jahren 1937 und 1938 erreichte das Total der verfüigten Nachzahlungen an Löhnen ein Maximum mit Fr. 59 000.—, bzw. Fr. 56 000.—. Seither bewegten sich die Nachzahlungen zwischen Fr. 1100.— und Fr. 25 000.— pro Jahr. Auch die ausgesprochenen Bußen erreichen im Jahre 1937 und 1938 ein Maximum mit je rund Fr. 22 000.—. Seither fielen sie von Fr. 800.— bis auf Fr. 200.— im Jahr, um erst 1944 und 1945 wieder auf Fr. 800.— und Fr. 2000.— anzusteigen. Der Bericht des Einigungsamtes aus dem Jahre 1937 führt dazu aus:

« Von den 513 Firmen, welche die Kontrolle des Jahres 1937 erfaßte, ergab sich bei mehr als drei Viertel der Firmen, daß der Gesamtarbeitsvertrag während der Kontrollfrist von 2 Jahren restlos eingehalten worden war. Nur bei 119 Firmen wurden Verstöße gegen einzelne Vertragsbestimmungen, insbesondere in bezug auf die Höhe der Löhne, der Zulagen und der Ferien festgestellt und alsdann Nachzahlungen auf die vertraglichen Sätze verfügt. » Nur in den Fällen, in denen Verstöße von ungewöhnlicher Schwere oder in unlauterer Absicht ausgeführt, angetroffen wurden, verhängte das Schiedsgericht außer den Nachzahlungen und dem etwaigen Ersatz der Kosten noch eine Konventionalstrafe. Dies traf z. B. 1937 bei 39 Firmen, also bei 7,5 % aller kontrollierten Firmen zu. Die geringste Buße betrug Fr. 25.—, die höchste Fr. 2000.—.

Es war unvermeidlich, daß die mit der Kontrolltätigkeit besonders anfänglich verbundene Bestrafung Verstimmung und Ärger bei den Betroffenen hervorrief. Indessen zeigt gerade die Höhe der Nachzahlungen, wie notwendig und angebracht eine gewissenhafte Prüfung war, die nur zu oft auf falsche Eintra-

gungen in den Lohnbüchern stieß oder Beweise für Tausende von Franken nicht ausbezahlter Feriengelder und Überzeitzuschlägen zutage förderte. Häufig gaben auch mit den Arbeitern insgeheim vereinbarte untertarifliche Entlöhnungen und andere Verstöße gegen die Tarifsatzung Anlaß zur Bestrafung beider Parteien. Denn nach Obligationenrecht, Artikel 323, sind Dienstverträge, die von einem auf Gesamtarbeitsvertrag verpflichteten Arbeitgeber abgeschlossen werden, nichtig, soweit sie nicht den im Gesamtarbeitsvertrag aufgestellten Bedingungen entsprechen.⁷⁶ Der starke Rückgang der Bußen beweist am besten, daß die Erziehungsarbeit des Einigungsamtes und der Verbände die erwähnten Mißstände weitgehend auszumerzen vermochte. Daß sie nicht ganz unterbunden werden konnten, hat sicher seinen Grund in der dargestellten Marktkonstellation im Baugewerbe und in den durch das Submissionswesen geförderten Wettbewerbsformen. *Burckhardt* weist mit Recht auf diese Zusammenhänge hin, wenn er ausführt:

« Denn die Gefährdung des Inhalts von Gesamtarbeitsverträgen durch vertragsuntreue Meister und Arbeiter beruht ja nicht allein auf bösem Willen, sondern sie ist verursacht durch den unheimlichen Druck des Konkurrenzkampfes zwischen Meister und Meister um die Aufträge und zwischen Arbeiter und Arbeiter um die Arbeitsstelle. Der einzelne Meister und Arbeiter, der diesen furchtbaren Druck auszuhalten hat, ist manchmal mehr der Geschobene als es zunächst den Anschein hat. Der Kampf gegen die Durchlöcherung der GAV ist damit gar nicht nur ein Kampf um Anstand und Moral im Arbeitsverhältnis, sondern mindestens ebenso sehr ein Schutz der Arbeitgeber und Arbeitnehmer vor der Selbstvernichtung durch chaotische wirtschaftliche Mächte. »

Die Einhaltung der tarifvertraglichen Abmachungen wurde nun allerdings von einer anderen Seite her noch wirksamer als durch die Kontrollmaßnahmen gesichert: Bereits der Großratsbeschuß vom 8. März 1934 über die Vergebung von Arbeiten der öffentlichen Verwaltung stipulierte die Vertragstreue als Voraussetzung an der Submissionsteilnahme.

Das Submissionsreglement vom 8. März 1937 (§ 4, Absatz 1)

⁷⁶ K. Blumer. Allgemeinverbindlicherklärung von GAV, Zürich 1942, S. 15.

ging noch weiter und verlangte die nachweisbare Einhaltung der Gesamtarbeitsverträge.

Die SVO vom 2. Juli 1937 (§ 22, Absatz 1) bestimmte schließlich, wie dieser Nachweis erbracht werden konnte: «Über die Vertragstreue der Firmen befragt die vergebende Stelle vor der Auftragserteilung das staatliche Einigungsamt sowie im Zweifel die jeweils zuständigen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände.»

Es ist daher leicht verständlich, daß nun die Firmen ein großes Interesse daran hatten, dem Einigungsamt ihre Vertragstreue und Vertragsfähigkeit beweisen zu können. Mußte doch der Ausschluß vertragsunwürdiger Firmen von den Gesamtarbeitsverträgen die in jener Zeit wirtschaftlich einschneidendste Strafmaßnahme bedeuten.

Einem Gesamtüberblick offenbaren sich die gesetzlichen Vorschriften über das Einigungsamt zur Förderung des Arbeitsfriedens aus dem Jahr 1911, die dem Einigungsamt später vertraglich überbundenen Pflichten der Kontrolle und der Schiedsgerichtsbarkeit sowie die von den Arbeitgeberverbänden angestrebten und erreichten Submissionsvorschriften als eine untrennbare Einheit und als Instrument der Gewerbepolitik im Kampfe um die Sanierung und Ordnung der Wettbewerbsverhältnisse im Baugewerbe.

IV. Die Auswirkungen der GAV auf die Verbandsbildung

Burckhardt weist darauf hin, daß es dem Einigungsamte durch überlegte Zurückhaltung gelungen sei, das Schwergewicht der Kontrolltätigkeit allmählich auf die Initiative der Verbände zu legen und die Kontrolle durch den Einfluß der Selbstverwaltung der Vertragsparteien teilweise zu ersetzen. Die Verbände hatten sich je länger je mehr in ihrer Tätigkeit auf die Förderung der mit der Kontrolle verfolgten Ziele eingestellt. Sie konnten in den meisten Fällen die einzelnen Firmen zur Erfüllung ihrer vertraglichen Nachzahlungspflichten veranlassen und im übrigen sehr oft die gütliche Erledigung von Kontrollfällen erreichen. Sie waren die Stellen, die mit ihrer Autorität in intensiver Erziehungsarbeit die Praxis des Kontrollverfahrens von der Ahndung vergangener Verstöße auf die Vermeidung zukünftiger hinwenden konnten. Dies alles hat sehr wesentlich zur Stärkung des An-

sehens der Verbände beigetragen und mußte die Verbandsbildung begünstigen. Ein entsprechender Hinweis findet sich auch bei *Burckhardt*.⁷⁷ Er stellt in bezug auf eine Gruppe von fünf einzelnen Firmen, die 1946 einem Arbeitsrappenvertrag unterstanden, fest: « ... hier haben die Aufgaben der vertraglichen Schiedsgerichtsbarkeit die Entwicklung zur Verbandsbildung so gefördert, daß wohl bald, spätestens bei einem Neuabschluß dieser Verträge, auf Arbeitgeberseite ebenfalls Verbände auftreten werden. »

Eine genauere Untersuchung dieses Hinweises ergibt nun folgendes Bild:

Die durch Gesamtarbeitsvertrag verpflichteten Firmen (sogenannte Arbeitsrappenverträge) seit 1936

	Verbands- firmen	Nichtverbands- firmen		Total
1936	386	431	= 112 %	817
1937	598	256		854
1938	656	313	= 47 %	989
1939	646	314		960
1940	735	310	= 42 %	1045

Tatsächlich ist also seit 1936 die Zahl der Nichtverbandsfirmen absolut und relativ im Vergleich zur Zahl der Verbandsfirmen zurückgegangen.

Da andererseits, wie dargelegt wurde, keine Firma dem Gesamtarbeitsvertrag fernbleiben will, so mußten die Hauptvertragskontrahenten, nämlich die Arbeitgeberverbände, von der Einrichtung der Gesamtarbeitsverträge profitieren. Im Jahre 1936 waren noch rund 112 % Nichtverbandsfirmen (sogenannte Nebenvertragskontrahenten) vorhanden, 1938 nur noch rund 47 %, 1940 noch 42 %, und schließlich zu Beginn 1946 waren über 70 % der 1100 Vertragsfirmen Verbandsmitglieder und nur gegen 30 % noch Nebenvertragskontrahenten.

Über die Verbreitung der Arbeitsrappenverträge bis Anfang 1945 orientieren folgende Zahlen:⁷⁸

⁷⁷ *L. Burckhardt*. Die Gesamtarbeitsverträge im Kanton Basel-Stadt. Basel 1946, S. 31.

⁷⁸ Dasselbst. Die gegebenen Zahlen beruhen auf Kontrollerhebungen, welche das EA kurz vor Ende 1945 durchgeführt hat.

Wirtschaftsgruppe	abge- schlossen	Ver- träge	Fir- men	Arbeit- nehmer
Maurergewerbe	1936	1	101	1641
Tiefbaugewerbe	1936	1	15	470
Pflasterergewerbe	1938	1	5	21
Asphaltiergewerbe	1937	1	5	46
Gipsergewerbe	1936	1	23	257
Plattenlegergewerbe	1936	1	13	107
Leichtbauplatten-Fabrikation	1938	1	4	31
Steinhauer- und Kunststeingewerbe	1937	1	17	35
Marmor- und Natursteingewerbe	1937	1	4	26
Malergewerbe	1936	1	199	643
Hafnergewerbe	1938	1	7	14
Linoleumlegergewerbe	1938	1	7	24
Tapezier- und Dekorateurgewerbe	1940	1	61	57
Dachdeckergewerbe	1937	1	11	45
Kaminfelegewerbe	1940	1	11	29
Parlierberuf (nicht vom EA kontrolliert) .		1	bereits mitgezählt	94
<i>Total im Baugewerbe</i>		16	483	3531
Holzgewerbe	1936	1	145	1037
Glasergewerbe	1938	1	15	25
Parkettgewerbe (Landesvertrag)		1	8	25
<i>Total im Holz- und Glasbearbeitungs- gewerbe</i>		3	168	1087
Schlosserei- und Eisenkonstruktion	1936	1	63	386
Spenglerei- und Sanitärinstallation	1936	1	123	328
Elektroinstallation	1936	1	62	339
Zentralheizungsgewerbe	1936	1	20	197
Isolierungsgewerbe	1937	1	5	72
Galvanisierungsgewerbe	1937	1	9	55
Karosseriegewerbe	1937	1	23	109
Autogewerbe	1942	1	40	166
<i>Total im Metallbearbeitungs- und Installationsgewerbe</i>		8	345	1652

Die aufgeführten Zahlen enthalten an Nichtverbandsfirmen im Baugewerbe 198, im Holz- und Glasbearbeitungsgewerbe 47, im Metall- und Installationsgewerbe 67.

Den vorstehenden Ausführungen über die Wirkungen der Gesamtarbeitsverträge auf das Organisationswesen sollen noch einige Hinweise hinzugefügt werden, die das Bild des Geltungsbereiches der Gesamtarbeitsverträge vervollständigen. Hierbei ist zunächst zu berücksichtigen, daß das Obligationenrecht in Artikel 330, Absatz 1, bestimmt:

« Der Dienstherr hat den Lohn zu entrichten, der vereinbart oder üblich oder in Normalarbeitsverträgen oder in den für ihn verbindlichen Gesamtarbeitsvertrag aufgestellt ist. » Sodann ist zu beachten, daß die obigen Zahlen der Arbeitnehmer nur jene Arbeiter enthalten, welche bei Vertragsfirmen beschäftigt sind, und nicht die Gesamtzahl der organisierten Arbeiter darstellen. Die Arbeitsrappenverträge bestimmen, daß ihre Vorschriften auch für die unorganisierten Arbeiter gelten, während andererseits Abmachungen bestehen, wonach die Tariflöhne für die organisierten Arbeiter auch für Nichtvertragsfirmen verbindlich sind. In bezug auf die Vertragskontrahenten ist die Bezeichnung « Anschlußkontrahenten » einerseits und « Nebenvertragsfirmen » andererseits zu erklären. Anschlußkontrahenten sind die kleineren Gewerkschaften, Nebenvertragsfirmen sind Firmen, die nicht die Mitgliedschaft eines Arbeitgeberverbandes (Hauptkontrahent) erwerben, sich aber mit seiner Zustimmung durch einen sogenannten Nebenvertrag mit der Gewerkschaft auf den Hauptvertrag verpflichten. Nach dem örtlichen Geltungsbereich sind zu unterscheiden:

1. kantonale Verträge, die für das Gebiet des Kantons Basel-Stadt gelten;
2. Landesverträge, die in der ganzen Schweiz oder bestimmten Landesteilen Geltung haben;
3. Firmenverträge, wenn auf Arbeitgeberseite nur eine einzelne Firma als Vertragskontrahent auftritt.

Die Arbeitsrappenverträge sind kantonale Verträge.

V. Die Sicherung des Arbeitsfriedens

Das Urteil über die Gesamtarbeitsverträge, daß ihre Auswirkungen fast ausschließlich im Dienste der Sozialpolitik stehen, ist, obwohl der normative Vertragsinhalt sich sozusagen nur mit der Regelung der Arbeitsverhältnisse befaßt, nicht erschöpfend; denn der Gesamtarbeitsvertrag vermag auch wichtigen gewerbepolitischen Interessen zu dienen. Die Erhaltung des Arbeitsfriedens — das oberste Ziel des Gesamtarbeitsvertrages — ist zwar eine hervorragende soziale Tat, nimmt aber auch entscheidenden Einfluß auf die gesamte Wirtschaft.

Im baselstädtischen Gewerbe sind gerade die Gewerkschaften des Bau-, Holz- und Metallgewerbes besonders straff organisiert; sie versuchten namentlich in den Jahren nach dem ersten Weltkrieg immer wieder ihren Forderungen durch Streiks die nötige Nachachtung zu verschaffen. Noch das Jahr 1930 stellte als Abschluß einer guten Konjunkturperiode ein ausgesprochenes Großkampfjahr dar. Nicht weniger als fünf größere Streiks wurden ausgelöst: Im Holz-, Maurer-, Gipsergewerbe, bei den Rheinhafenarbeitern und in einer einzelnen Unternehmung. Durch diese Streiks gingen dem Basler Gewerbe insgesamt 227 271 Arbeitstage verloren. Der Lohnausfall betrug nach vorsichtigen Schätzungen rund 3,2 Millionen Franken.⁷⁹ Nach der Statistik des BIGA entfielen in diesem Jahr auf die ganze Schweiz 265 695 ausgefallene Arbeitstage, was bedeutet, daß Basel allein mit 85,5 % am Gesamtverlust partizipierte.

Besonders schwer wurde das Gewerbe durch den vom 1. März bis 17. Oktober, also 33 Wochen, dauernden Streik im Holzgewerbe betroffen, der naturgemäß alle übrigen Branchen des Baugewerbes in Mitleidenschaft zog.

Diese Zahlen mögen die wirtschaftliche Bedeutung des durch die Arbeitsrappenverträge geschaffenen 10jährigen Arbeitsfriedens erhellen. Mit Ausnahme zweier geringfügiger Streiks im Plattenlegergewerbe in den Jahren 1938 und 1946, die jeweils vom vertraglichen Schiedsgericht mit einer Konventionalstrafe, der Tragung der Kosten und des Schadenersatzes geahndet wurden, gelang es, die von der Vereinbarung des Jahres 1936 stipulierte absolute Friedenspflicht erfolgreich einzuhalten.⁸⁰

⁷⁹ Jahresbericht des GVBST 1930.

⁸⁰ Das EA Basel-Stadt hat von jeher die Auffassung vertreten, daß die Parteien während der Gültigkeitsdauer eines Vertrages auf jede Kampfhandlung verzichten und sich zur Beilegung von Differenzen nur friedlicher Mittel bedienen müssen; sog. absolute Friedenspflicht. (Vgl. dazu die Entscheidung des EA vom 26. August 1919 über Sympathiestreik im Elektrikergewerbe, vom 7. August 1919, für das Buchdruckergewerbe.) Auf den Boden der absoluten Friedenspflicht stellt sich nach *Schirmer* auch das Zürcher Bezirksgericht (dazu *C. Schirmer*. Die Verletzung des GAV nach Schweizer Recht unter Berücksichtigung des deutschen Tarifrechts. Bern, Diss. 1937, S. 96/98). Das Bundesgericht bekannte sich mit einem Entscheid vom 11. November 1919 zur relativen Friedenspflicht (dazu *K. Blumer* a. a. O., S. 11). Nach dieser Auffassung bringt die Unterzeichnung eines GAV für beide Parteien nur die Verpflichtung, solche Kampfhandlungen zu unterlassen, die eine Abänderung oder Ergänzung oder eine andere Auslegung des GAV zum Zwecke haben.

Was die Gewerkschaften vor allem vor der Störung des Friedens zurückhielt, war nach Ansicht von *Burckhardt* weniger die Furcht vor Sanktionen als vielmehr die Gewißheit, daß dank der Kontrolle die strenge und gewissenhafte Durchführung der vertraglichen Verpflichtungen durch die Arbeitgeber gewährleistet war. Somit stand es wesentlich in der Macht der Arbeitgeber, sich den wertvollen langen Arbeitsfrieden zu erhalten, eine sichere Kalkulationsgrundlage zu schaffen und die Stabilität des Betriebes zu sichern.

VI. Beurteilung der GAV unter gewerbepolitischen Gesichtspunkten

Zusammenfassend darf der Erfolg der zur Darstellung gelangten Regelung der Arbeitsverhältnisse im Kanton Basel-Stadt in bezug auf die uns beschäftigenden Probleme allgemein in der dem Arbeitgeber im Baugewerbe gebotenen Gewähr gesehen werden, daß alle seine Konkurrenten im wirtschaftlich und politisch abgegrenzten Wirtschaftsgebiet in bezug auf die Lohngestaltung unter gleichen Wettbewerbsverhältnissen arbeiten, so daß ein etwaiger Vorsprung oder Vorteil nur aus wirtschaftlicher Tüchtigkeit und nicht etwa aus einer Schmutzkonkurrenz auf dem Boden der Vertragsverletzung resultieren kann.

Praktisch ist durch die Höhe der obengenannten Nachzahlungen, die in einzelnen Fällen mehrere tausend Franken für Ferienentschädigung, untertarifliche Entlohnung, Vororts- und andere Zulagen usw. betragen, erwiesen, wie schwer sich die Skrupellosigkeit im ungeschützten Wettbewerb gegen sozial anständige Firmen auswirken kann. Auf die günstigen Folgen der Gesamtarbeitsverträge für die Verbandsbildung konnte im einzelnen schon hingewiesen werden. Sie bestätigen unsere Feststellung, daß die dargestellten Submissionsverhältnisse, die einerseits in strukturellen Bedingtheiten (betriebliche Wettbewerbsbedingungen) und andererseits im Submissionsverfahren selbst beruhen, erst wirksam bekämpft werden können,^F₂ wenn der einzelne ihnen nicht mehr isoliert ausgesetzt ist.

Von besonderem Interesse ist, daß das dargestellte Werk als Ganzes beinahe ausschließlich auf der Initiative der Verbände, insbesondere des Gewerbeverbandes Basel-Stadt beruht. Im Gegensatz zu den bisher dargestellten Maßnahmen, welche als

eine Beeinflussung der Konkurrenzverhältnisse von außen her gelten können, wirkt die Verbandsarbeit im Baugewerbe auch von innen her auf die Wettbewerbsbedingungen ein. Die Tätigkeit der Berufsverbände richtet sich immer auf die Regelung der Konkurrenz, meist durch Bekämpfung der bekannten Wettbewerbs- und Preisauswüchse. Diesem Ziele dienen im Baugewerbe Maßnahmen, über die später gesprochen wird, wie die Aufstellung verbandlich normierter Preise und die Verständigung auf einen bei der Submission gemeinsam festzulegenden Preis.

Eine engere Verbandsaufgabe neben der mit Wahrung der Berufsinteressen umschriebenen, besteht also in der Abmachung und Einigung über die Preishöhe.

Im Sinne solcher kartellähnlicher Abmachungen kann man den Berufsverband des Baugewerbes auch als einen Submissionsverband bezeichnen. Darauf ist im einzelnen zurückzukommen. Jedoch ist hier schon darauf hinzuweisen, daß die erzielte starke Gebundenheit der Lohn- und Materialkosten, welche alle, nicht nur die Verbandsangehörigen, gleichen Voraussetzungen unterwirft, eine Stütze der auf eine einheitliche Preismeinung hinzzielenden Verbandspolitik ist. In rechtlicher Beziehung zeigt das Ergebnis, daß praktisch durch die Berufsverbände, in Verbindung mit der staatlichen Behörde neues Recht geschaffen wurde. Schließlich ist eine Tatsache hervorzuheben, die sich zwar gleichsam als Nebenwirkung des Gesamtarbeitsvertrages ergibt, aber für den einzelnen Unternehmer von nicht zu unterschätzender Wichtigkeit ist. Die Kosten der meisten Bauleistungen weisen eine bedeutende Lohnbedingtheit auf. Dieser Umstand hat sich als wichtige Ursache der Preisunterbietung, speziell bei den Kleinbetrieben herausgestellt. Hier hat die Unkenntnis mancher Gewerbetreibenden über die wirklichen Kosten der zur Ausführung zu übernehmenden Arbeiten, der direkten Kosten an Arbeitslöhnen und Material, der Nebenkosten und des der Arbeitsausführung zu belastenden Anteils an den Generalunkosten des Betriebes als nachteilig auf die Berechnung ausgewirkt. Was die mangelnde Kalkulation anbetrifft, so kann hier nur die Selbsthilfe des Gewerbes (Berechnungsstellen) sanierend eingreifen. In bezug auf Lohn- und Materialkosten aber hat die gesamtarbeitsvertragliche Bindung ihre unmittelbare Bedeutung. Da sie in den vorgelagerten Gewerben gleicher-

maßen gilt, bringt sie auch für die Materialkosten eine gewisse Stabilisierung. Damit werden zwei der wichtigsten Kostenfaktoren im Baugewerbe dem Markte, seinen Preisschwankungen, Nachfragefluktuationen und Saisoneinflüssen entzogen. Zwar wird dem Unternehmer einerseits durch den Gesamtarbeitsvertrag die Anpassung eben an diese Veränderungen erschwert, andererseits schützt ihn die Festsetzung nicht nur vor illoyaler Konkurrenz, d. h. bewußter und unbewußter Unterbietung, sondern liefert ihm auch einen im voraus bekannten und für längere Zeit stabilen Kalkulationsfaktor.

In diesem Zusammenhang ist auch auf die Kontrolle der Vertragstreue zurückzukommen. Sie stützt sich im wesentlichen auf eine Überprüfung der Bücher und Unterlagen und fördert damit eine sorgfältige und einwandfreiere Führung der Bücher. Der gewerbliche Unternehmer sieht sich somit gezwungen, sich über die Selbstkosten einer Arbeit Rechenschaft zu geben. Sofern hier wichtige Ursachen der oft unerträglich hohen Preisdifferenzen liegen, leistet der Gesamtarbeitsvertrag auch mittelbar einen wichtigen Beitrag zur Bekämpfung der ruinösen Unterangebote.

Schließlich ist an das Ergebnis des Gesamtarbeitsvertrages zu erinnern, das zwar nicht in direktem Zusammenhang mit der Submissionspolitik des Gewerbes steht, das aber die wichtigste Voraussetzung zum Erfolg der Maßnahmen des Gewerbes zur Krisenbekämpfung bildet: Der Arbeitsfriede. Er muß als Grundlage für das Gelingen der Arbeitsrappenspolitik gelten. Seine lange Dauer, die auf der Sicherung der absoluten Friedenspflicht mit Hilfe der Schiedsgerichtsbarkeit und Kontrolle beruht, vermochte allein den Beschäftigungsmaßnahmen jene günstigen Auswirkungen zu garantieren, die das Gewerbe aus der Krise hinaus und in die wirtschaftliche Erholung führte.

Endlich soll noch über die dem Gesamtarbeitsvertrag anhaftenden Nachteile gesprochen werden. Vom gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkt aus wird hier geltend zu machen sein, daß die Kantone — insbesondere Basel-Stadt — viel zu kleine Wirtschaftsgebiete sind, als daß sie auf ihrem Boden solche Maßnahmen, die einer Allgemeinverbindlicherklärung des Gesamtarbeitsvertrages gleichkommen, auf die Dauer erfolgreich durchführen könnten, und es wäre gut möglich, daß die auf einen Gesamtarbeitsvertrag

verpflichteten Gewerbe von jenen der umgebenden Kantone unterboten würden. Diesem schwerwiegenden wirtschaftlichen Argument gegen die Gesamtarbeitsverträge ist entgegenzuhalten, daß zumindest für die Zeit, da in Basel nicht ohne staatliche Subvention gebaut werden kann und solange der Staat auch eine dominierende Stellung auf dem Bauplatz einnimmt, die erwähnte Gefahr durch die bekannten Bestimmungen der Submissionsverordnung von 1937 ausgeschlossen bleibt. Gesamtarbeitsvertrag und Submissionsverordnung bilden eine sich ergänzende Einheit.

Andere Kantone waren in der Lösung des Lohnproblems weniger glücklich. Nach den Gesetzen der Kantone Genf (1936), Freiburg (1938) und Neuenburg (1939) konnte der betreffende Kanton einen von der Mehrheit der Arbeitgeber und Arbeitnehmer eines bestimmten Berufszweiges angenommenen Gesamtarbeitsvertrages für den ganzen betreffenden Berufszweig verbindlich erklären. Das Bundesgericht hob jedoch im staatsrechtlichen Rekursverfahren diese Gesetze auf, da sie einen Eingriff in das Obligationenrecht bedeuteten, welches in Artikel 322 und 323 den Gesamtarbeitsvertrag nur für die Mitglieder der zustimmenden Verbände verbindlich sein läßt. (Diese Bestrebungen nach der Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen fanden ihren Erfolg auf eidgenössischem Gebiet in der Revision der Wirtschaftsartikel. Da man aber mit der Verwirklichung nicht bis zur hinausgeschobenen Abstimmung über die Wirtschaftsartikel zuwarten wollte, trat dieser Teil der Artikel bereits durch Bundesbeschluß vom 1. Oktober 1941 in Kraft.)

Was nun aber die durch billigere Löhne in den Nachbargebieten beeinträchtigte Konkurrenzfähigkeit des baselstädtischen Gewerbes auf außerkantonaalem Boden anbelangt, so bekannte sich der Gewerbeverband zu der Auffassung,⁸¹ daß das baselstädtische Gewerbe ohnehin in nur sehr geringem Maße an eidgenössischen Arbeiten profitiert habe. Als Stadtkanton habe Basel beinahe keine Möglichkeit an den großen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen des Bundes (Straßen- und Korrekationsbauten) teilzunehmen. Da sich darnach das Gewerbe auf sein eigenes Wirtschaftsgebiet zu beschränken beabsichtigt, so kann

⁸¹ G. Bohny. Referat an der Frühjahrsversammlung des GVBST 1939 (Manuskript).

der Einschränkung der vollen Handlungsfreiheit in der Anpassung an die Preisgestaltung im außerkantonalen Wettbewerb keine zu sehr ins Gewicht fallende nachteilige Bedeutung beigemessen werden. Bei der obenerwähnten, durch die Verbände in Verbindung mit dem Staat vollzogenen Schaffung neuen Rechtes handelt es sich nur um ein befristetes Ergebnis, das zwar zweifellos eine Beeinträchtigung der Handels- und Gewerbefreiheit mit sich bringt, die aber im Interesse der Existenz eines wichtigen Wirtschaftszweiges hingenommen werden muß. Dem Vorwurf, daß in diesen Maßnahmen eine Gefährdung der demokratischen Rechte liege, darf daher — ebenfalls mit politischen Argumenten — entgegengehalten werden, daß mit dem Schutz des Gewerbes unbestritten eines der wichtigsten demokratischen Elemente des Staates erhalten bleibt.

Die bisherige Untersuchung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Gesamtarbeitsverträge in Basel-Stadt auf die Wettbewerbsbedingungen des Baugewerbetreibenden hat bis jetzt diese Frage nur von der Kostenseite her zu beantworten vermocht. Offen bleibt, welche Folgen sich für die Preisbildung ergeben.

VIERTES KAPITEL

Das Submissionswesen in seiner heutigen Gestalt. Kritik. Selbsthilfemaßnahmen der Verbände

A. Die Submissionsvorschriften, ihr Zusammenhang mit dem Werk der Gesamtarbeitsverträge und dem Arbeitsrappen, ihr Geltungsbereich und ihre Rechtsnatur

«Den Initianten (lies: des Arbeitsrappengesetzes) war die Verbindung Arbeitsrappenabgabe, Gesamtarbeitsverträge und Submissionsverordnung der Ausgangspunkt für alles Weitere.»⁸²

Mit dieser Feststellung zeichnet der Regierungsrat von Basel-Stadt zutreffend den Grundstock, auf dem sich die baslerische Gewerbepolitik, namentlich soweit sie das Baugewerbe betrifft, in der zweiten Hälfte der 30er Jahre aufzubauen begann.

⁸² Bericht des Regierungsrates zum Initiativbegehren betr. Aufhebung des Arbeitsrappengesetzes vom 22. September 1941, S. 5.

Gesamtarbeitsvertrag, Arbeitsrappen und Submissionsvorschriften sollten die Ausgangspunkte für die Erreichung eines der wichtigsten Ziele des Baugewerbes, der wirtschaftlich gesunden Preisbildung sein.

Stand der Gesamtarbeitsvertrag begreiflicherweise im Mittelpunkt der gewerkschaftlichen Interessen⁸³ zu denen sich aber auch das Gewerbe, wenn auch zum Teil aus anderen Motiven, bekennen konnte, so bildete andererseits die Reform der bestehenden Verhältnisse im Submissionswesen die zwar nirgends ausdrücklich erwähnte, aber von allen Beteiligten akzeptierte *conditio sine qua non* der Arbeitgeber.

I. Der sachliche Geltungsbereich der SVO vom 2. Juli 1937

Die am 2. Juli 1937 in Kraft gesetzte neue Submissionsverordnung darf somit nicht nur als « Ausgangspunkt für alles Weitere » gelten, sondern sie ist darüber hinaus die notwendige Ergänzung zum Arbeitsrappen als Mittel zusätzlicher Arbeitsbeschaffung und infolgedessen auch zu den Gesamtarbeitsverträgen. Zum Beweis seien die §§ 39 und 22, Absatz 1, der Submissionsverordnung zitiert.

§ 29 lautet:

« Diese Vorschriften gelten auch für sämtliche Arbeiten, welche aus dem Ertrag des Gesetzes über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt vom 11. September 1936 (Arbeitsrappen) in irgendeiner Weise finanziert oder durch Subvention unterstützt werden. » (§ 39, Absatz 1).

Die Brücke zum Gesamtarbeitsvertrag bildet § 22, Absatz 1:

« Bei allen Vergebungen von Arbeiten und Lieferungen sind nur Firmen zu berücksichtigen, welche als Kontrahenten von Gesamtarbeitsverträgen im Kantonsblatt veröffentlicht sind und welche die vertragliche Bestimmungen sowohl bei der Durchführung von Staatsaufträgen als auch bei Privataufträgen in vollem Umfange und dauernd einhalten... usw. »

Mit diesen beiden Bestimmungen der Submissionsverordnung ist die materielle Garantie für die Durchsetzung und Sicherstellung der gesamtarbeitsvertraglichen Verpflichtungen bei allen

⁸³ Vgl. *Bollinger*. Der Arbeitsrappen... Separatabdruck aus der « Arbeiter-Zeitung », März 1937.

vom Staate vergebenen oder geförderten Bauausführungen geschaffen.

Über den sachlichen Geltungsbereich der Vergebungsvorschriften spricht sich nun die Submissionsverordnung nicht erschöpfend aus, § 1, Absatz 1, nennt lediglich « die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung und die industriellen Werke » und Absatz 3 ergänzt dahin, daß die in der Submissionsverordnung aufgestellten Grundsätze auch « für Arbeiten und Lieferungen, an denen sich der Kanton finanziell beteiligt (z. B. staatlichsubventionierte Privatbauten) oder bei denen ihm für die Vergebung der Arbeiten und Lieferungen ein Entscheidungsrecht zusteht » maßgebend sein sollen. Was unter diese dehnbare Formulierung subsumiert werden soll, läßt sich zum Teil aus den Protokollen über die Beratungen der die Submissionsverordnung verfassenden Kommission erkennen.⁸⁴

Ein Vorschlag⁸⁵, Artikel 1 dahin zu präzisieren, daß nach « industrielle Werke » die Worte « alle übrigen juristischen Personen des öffentlichen Rechtes » eingefügt werde, fand in der endgültigen Fassung (nach zweiter Lesung durch den Gesamtregierungsrat) keine Aufnahme. Der Gesamtregierungsrat vertrat schon in der ersten Lesung die einschränkende Auffassung, daß die Submissionsverordnung vorläufig nur für das Baudepartement gelten sollte.⁸⁶

In der Praxis hat aber die Submissionsverordnung auch weitgehend bei Vergabungen der übrigen staatlichen Institutionen sinngemäße Anwendung gefunden.

II. Der räumliche Geltungsbereich der SVO vom 2. Juli 1937

Der räumliche Geltungsbereich der Submissionsverordnung wurde maßgeblich durch die Tatsache beeinflußt, daß die Schaffung neuer Submissionsvorschriften die Frucht der Zusammen-

⁸⁴ Nach Inkrafttreten der Vorschriften sollte der Regierungsrat durch Verhandlungen mit dem weiteren Bürgerrat und der Kantonalbank diesen Institutionen die Anwendung der SVO auf ihre zur öffentlichen Vergebung gelangenden Arbeiten beantragen. Dazu vgl. Protokoll des Baudep. Basel-Stadt vom 21. Okt. 1936. In den Geltungsbereich einzubeziehen ist natürlich auch der zitierte § 39.

⁸⁵ Vorschlag von Prof. Salin. Protokoll vom 1. Februar 1937 des Baudep. Basel-Stadt.

⁸⁶ Protokoll des Baudep. Basel-Stadt vom 18. Juni 1937.

arbeit zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern im Baugewerbe bilden, im Versuch, die Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt zu überwinden.⁸⁷

Bei dieser Zielsetzung mußte Vorsorge getroffen werden, daß bei Verwendung der für das Baugewerbe ausgeworfenen staatlichen Mittel der in Basel-Stadt steuerpflichtige Unternehmer maßgeblich berücksichtigt wird.

In diesem Sinne bestimmt § 21, Lit. c, der Submissionsverordnung:

« Grundsätzlich sollen (soweit es sich nicht um Arbeiten nach § 4, Lit. c, d. h. i, handelt) nur berufstätige Unternehmer, Handwerker und Lieferanten in Betracht kommen, die entweder Kantonsbürger sind oder mindestens 3 Jahre im Kanton Basel-Stadt wohnen und seit mindestens zwei Jahren hier einen Betrieb führen, ferner solche, die ebenso lange im Kanton Geschäftsniederlassung und Betrieb im Sinne von § 1 besitzen und steuerpflichtig sind. »

Eine für die Konkurrenzverhältnisse im Baugewerbe wichtige Nebenwirkung dieser Bestimmung ist der dem ortsansässigen Gewerbe gewährte mittelbare Schutz vor Zuzug von außen her. Neugründungen erhalten nämlich die Zulassung zur öffentlichen Submission nur dann, wenn es sich um solche von Kantonsbürgern handelt. Es besteht also, entgegen den seinerzeit vorgebrachten Befürchtungen nicht die Absicht, in Anwendung dieser Vorschrift dem Gedanken des *numerus clausus* vor jenem der Wahrung des « Spiels der freien Kräfte » zum Durchbruch zu verhelfen.⁸⁸ Vielmehr wird dem jungen Handwerker und Kantonsbürger der Aufstieg und die Selbständigmachung gerade wesentlich erleichtert.

In diesem Zusammenhang muß noch der oben zitierte § 22, Absatz 1, der Submissionsverordnung gestellt werden, der die Submissionsverordnung mit dem Gesamtarbeitsvertrag verbindet.

⁸⁷ Diese Auffassung wird auch vom Vorsteher des Baudep. Basel-Stadt vertreten. Vgl. Protokoll des Baudep. Basel-Stadt vom 16. März 1937.

⁸⁸ Solche Bedenken richteten sich vor allem gegen die dreijährige Wartefrist, in der man die Gefahr einer « rigorosen Auftragssperre gegenüber neugegründeten Firmen » zu erblicken vermeinte. Dazu vgl. Protokoll des Baudep. Basel-Stadt vom 6. November 1936.

Da bekanntlich der Gesamtarbeitsvertrag nur Firmen des Platzes Basel offensteht, wird der räumliche Geltungsbereich der Submissionsverordnung auch durch die Wirkung dieser Bestimmung praktisch auf Basel-Stadt begrenzt.⁸⁹

III. Weitere gemeinsame gewerbepolitische Bestrebungen von GAV und SVO.

Schließlich tritt der Zusammenhang zwischen Gesamtarbeitsvertrag und Submissionsverordnung in einem weiteren Punkte der beiden Einrichtungen gemeinsamer Zielsetzung hervor:

In § 21, Lit. a und e, der Submissionsverordnung wird die persönliche und berufliche Qualität der Bewerber als ebenso wesentlich für die Entscheidung bei der Auftragsvergebung hervorgehoben wie die Preiswürdigkeit ihrer Angebote.

Die diesbezüglichen Vorschriften in Lit. a lauten:

« Insbesondere sollen die Eignung, die vorhandene Gewähr für einwandfreie Ausführung... sowie die Solvenz und die soziale Einstellung und Betriebsführung der Firma Berücksichtigung finden. »

Lit. e besagt ergänzend:

« Unter Unternehmern und Handwerkern sind solche zu bevorzugen, die berechtigt sind, den Meistertitel zu führen. Die Bewerber sollen die Bedingungen des Bundesgesetzes über die berufliche Ausbildung vom 26. Juni 1930 und die vom Bundesrat genehmigten Reglemente erfüllen. » Dem Erfordernis, nur persönlich einwandfreie und beruflich leistungsfähige Bewerber zum Zuge kommen zu lassen, dienen auch einschlägige Anforderungen des Gesamtarbeitsvertrages.

Gemäß der Unterstellungspraxis für die Gesamtarbeitsverträge wird die Berufstüchtigkeit in der Regel durch Vorlage des Lehrabschlußzeugnisses und von Zeugnissen frühere Meister nachgewiesen.

⁸⁹ Es werden nur Firmen des Platzes Basel zum GAV zugelassen, wobei Scheindomizil nicht genügt. Entweder muß der berufstüchtige Firmeninhaber selbst im Kanton Basel-Stadt wohnen und arbeiten oder aber an seiner Stelle sein berufstüchtiger und festangestellter Geschäftsführer oder Vorarbeiter. Ferner muß im Kanton Basel-Stadt eine Werkstatt betrieben werden. Für den Basler Betrieb ist eine gesonderte Buchhaltung notwendig. Dazu L. Burckhardt. Manuskript S. 75.

Im Tapezierervertrag vom Jahre 1940 wird sogar beispielsweise für jüngere Firmeninhaber auch noch der Besitz des eidgenössischen Meisterdiploms verlangt. Eine ähnliche Regelung enthält auch der Vertrag des Autogewerbes vom Jahre 1942. Fehlt dem Firmeninhaber selbst die Berufstüchtigkeit, so muß diese in der Person des festangestellten Geschäftsführers oder Vorarbeiters gegeben sein.

IV. Die rechtliche Natur der Submissionsvorschriften

Es wurde bereits früher auf die Bestrebungen hingewiesen, im Kanton Basel-Stadt Vorschriften zur Regelung des Submissionswesens durch den Erlaß eines Submissionsgesetzes festzulegen. Auch der « Großratsbeschluß über die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung » vom 8. März 1934 verlangt, daß die öffentlichen Vergabungen definitiv durch den Erlaß eines Submissionsgesetzes geregelt werden. Artikel 6 bestimmte diesbezüglich:

« Der gegenwärtige Großratsbeschluß ist zu publizieren und unterliegt dem Referendum. Er tritt in Kraft und wird aufgehoben durch das Inkrafttreten eines Gesetzes, das die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung regelt. »

Am 2. Juli 1937 wurden die Submissionsvorschriften aber statt durch Gesetz durch eine vom Regierungsrat beschlossene Verordnung festgelegt. So mag es angebracht sein, eine Untersuchung über die rechtliche Natur dieser Regelung anzufügen.

Vom wirtschaftlichen Standpunkt aus kann dem Weg über die Verordnung der Vorzug gegeben werden. Die Regelung durch Gesetz wäre zu starr, um Vorgänge zu ordnen, die sich aus den wechselnden wirtschaftlichen Verhältnissen und Bedürfnissen ergeben. Sodann müßte von einem Gesetz noch mehr als von einer Verordnung angenommen werden, daß es über die Stellung der Organisationen der Unternehmer und der Arbeiter nur allgemeine Richtlinien enthält.

Von entscheidender Wichtigkeit ist aber für die Wirtschaft überhaupt nicht die Frage, ob Gesetz oder Verordnung, sondern die zweckmäßige Formulierung und Anwendung der erlassenen Vorschriften.

Rechtlich haben die Bestimmungen der Submissionsverordnung den Charakter von Dienstbefehlen an die Beamten (*Ruck*), wonach bei der Vergebung nicht die rein privatwirtschaftlichen, bzw. fiskalischen Gesichtspunkte allein zu berücksichtigen, sondern auch sozial- und gewerbepolitische Interessen zu wahren sind. Die in der Submissionsverordnung enthaltenen Bedingungen, die ein Angebot erfüllen muß, um annehmbar zu sein, können daher — auch nach Ansicht von *Schneider*⁹⁰ nicht objektives Recht sein, sondern sie werden durch ihre Anwendung subjektives vertragliches Recht für die Behörden. Außer in den Fällen, in welchen staatlichen Subventionen im Dienste der Arbeitsbeschaffungspolitik für private Zwecke Verwendung finden, kann also die Submissionsverordnung keine Geltung für private Submissionen beanspruchen. Ihre Behandlung durch den Großen Rat (1934) ist lediglich mit Rücksicht auf die große volkswirtschaftliche Bedeutung der öffentlichen Arbeitsvergebung erfolgt. Es kann deshalb — wiederum auch nach der Auffassung von *Schneider*⁹¹ — die parlamentarische Behandlung der Submissionsvorschriften deren Charakter als einer Rechtsverordnung im Sinne der Schaffung objektiven Rechtes nicht begründen. Die geltende Rechtsauffassung betrachtet dementsprechend die Submissionsverordnung nach ihrer rechtlichen Konstruktion als Verwaltungsverordnung. Dem Regierungsrat von Basel-Stadt schwebte auch in seinem am 14. April 1904 dem Großen Rat vorgelegten « Ratsschlag und Gesetzesentwurf betreffend das Submissionswesen » eine solche Regelung vor:

« Im wesentlichen » — so führt er darin aus — « handelt es sich bei den Vorschriften über Submissionen um die Normierung des Verhaltens, das die Verwaltung beim Abschluß zivilrechtlicher Verträge zu beobachten hat. Sie vertreten also die Stelle der Grundsätze, nach denen ein Privater seine Bestellungen vornimmt, und bedürfen der ausdrücklichen Festsetzung selbstverständlich, weil nur diese ein konsequentes Verfahren sichert.

Allein den Privaten gegenüber, mit denen die Beamten verhandeln und Verträge abschließen, kommen sie nur indirekt zur Wirkung, insofern als sie die Entschließungen des Beamten bestimmen... » «... soweit die Verwaltung an wirtschaftliche

⁹⁰ *Schneider* a. a. O. S. 111.

⁹¹ *Schneider* a. a. O. S. 110.

Grundsätze von erheblicher Bedeutung gebunden werden soll, ist auch die gesetzliche Regelung nicht überflüssig. Aber auch als solche behalten die Vorschriften ihre Natur als Instruktionen für die Verwaltung und werden für die mit dieser kontrahierenden Privaten nur dadurch wirksam, daß von ihrer Beobachtung die Annahme des Angebotes abhängt, oder daß ihr Inhalt in die Verträge aufgenommen wird. »⁹²

Die Verwaltungsverordnung verpflichtet somit aus sich heraus die Privatwirtschaft nicht, sie hat keine Rechtssatzqualität. Ganz anders verhält es sich aber, wenn die Verordnungsvorschriften Vertragsinhalt geworden sind. Als vertragliches Recht binden sie beide Parteien, den Beamten und den Unternehmer, der sich ihren Verpflichtungen unterworfen hat. Erst auf diesem Weg erhalten auch die Vorschriften über die Arbeitsbedingungen rechtliche Wirkung. Als Vertragsbestandteile unterliegen sie den Bestimmungen des Obligationenrechts und sind im Streitfalle vom Zivilrichter zu beurteilen. Ferner werden dann auch die Vorschriften gewerbepolizeilicher Natur — welche in die Gesetzgebungskompetenz der Kantone fallen — für den mit dem Staate kontrahierenden Unternehmer wirksam. In bezug auf das Rechtsverhältnis zwischen Staat und Unternehmer ist somit zusammenfassend festzuhalten: Nach der herrschenden Rechtsauffassung ist das ganze Vergebungsverhältnis dem Privatrechte zuzuweisen. Der Staat tritt bei der Vergabung nicht hoheitlich als Herrscher auf; er bedient sich nicht des Befehls, sondern verhandelt hier als Subjekt des Privatrechts mit dem Unternehmer und befriedigt damit auch öffentliche Interessen mit privatrechtlichen Mitteln.

B. Die Regelung des Zuschlages in der neuen SVO.

I. Die preispolitische Notwendigkeit der Revision des Submissionswesens

Wenn dem Unternehmer durch die Gesamtarbeitsverträge der wichtigste Kostenbestandteil, nämlich die Lohnhöhe vorgeschrieben wird, ist ihm die Möglichkeit genommen, den Preis entsprechend der jeweiligen Marktlage frei anzusetzen. Zum

⁹² Ratschlag und Gesetzesentwurf des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt betr. das Submissionswesen vom 14. April 1940, S. 7 u. 8.

mindesten bewirkt diese Bindung eine Festsetzung, d. h. in gewissem Sinne ein Erstarren der unteren Preisgrenze. Da bisher der durch unlautere Konkurrenz und Unterbietung ausgelöste Preisdruck auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen abgewälzt wurde, war nun zu erwarten, daß die straffe Organisation der Überwachung der Tarifverträge, die den Unternehmer zur Einkalkulation sämtlicher Unkosten und Lasten bei der Offertstellung zwingt, die großen Differenzen allmählich verschwinden lasse und damit nicht nur zu einer Annäherung der Offertpreise unter sich, sondern diese schließlich zu einer durchschnittlichen Erhöhung führen mußte. Dort wo sich noch wesentliche Preisdifferenzen ergaben, mußten diese logischerweise auf das Berechnungsvermögen des einzelnen Submittenten zurückzuführen sein und seine Offerte als Unter- oder Überangebot charakterisieren. Damit wurde nun die Submissionsbehörde, welche bisher in der Regel ⁹³ dem billigsten Angebot den Zuschlag erteilt hatte, vor das eigentliche Hauptproblem der Submission gestellt, vor die Revision ihrer Vergabungspraxis, mit dem Ziel, dem Gewerbetreibenden den « angemessenen Preis » zu sichern. Der beratenden Kommission, welcher die Abfassung der neuen Submissionsverordnung oblag, war es klar, daß in der, durch das Inkrafttreten des Arbeitsrappengesetzes und der damit verknüpften Vereinbarung über die Gesamtarbeitsverträge neu geschaffenen Situation, der Unternehmer nicht einseitig die Verpflichtung eingehen konnte, seinen Arbeitern höhere Löhne zu garantieren, ohne seinerseits Gewähr dafür zu erhalten, daß auch seine Leistungen entsprechend bezahlt wurden. Ein Gesinnungswandel der Submissionsbehörde war notwendig. Der Vorsteher des Baudepartements Basel-Stadt formulierte die Bereitwilligkeit der vergebenden Amtsstelle, zur neuen Submissionsverordnung die Hand zu bieten, wie folgt: ⁹⁴

⁹³ Der Einblick in die vom Baudep. Basel-Stadt zur Schaffung einer Diskussionsbasis im Jahre 1936 zusammengestellten Submissionen aus jüngerer Zeit veranlaßten die Vertreter des Baugewerbes und der Arbeitnehmer zur kritischen Bemerkung, daß bei engeren Submissionen « immer die billigste Offerte » berücksichtigt wurde und bei öffentlichen Submissionen sehr oft, wenn auch « nicht ausschließlich ». Es genügt hier, auf die frühere Zusammenstellung von Submissionsergebnissen hinzuweisen, welche grundsätzlich bis 1937 Geltung beanspruchen kann. Dazu vgl. Protokoll des Baudep. Basel-Stadt vom 6. November 1936 und 11. Januar 1937.

⁹⁴ Protokoll des Baudep. Basel-Stadt vom 11. März 1937.

« Wenn also einerseits dem Unternehmer die strikte Einhaltung der Verträge zur Pflicht gemacht wird, muß er auch die Möglichkeit besitzen, alle diese Soziallasten bei der Preiskalkulation einbeziehen zu können, man muß also den Grundsatz walten lassen: Für jede Leistung einen angemessenen Lohn und demgegenüber für jede Arbeit einen angemessenen Preis. »

II. Der angemessene Preis

Diese Einsicht allein genügt noch nicht, den richtigen Preis zu finden und dieser wiederum erhält erst dann praktische Bedeutung, wenn sich seine formale Bestimmung durch eine entsprechende Vergebungspraxis auszuwirken vermag. Aus den zitierten Äußerungen kann immerhin entnommen werden, daß inskünftig alle Lasten, die dem Unternehmer durch die Arbeitsverträge auferlegt werden, im Preise Berücksichtigung finden sollen. Gerechterweise muß dem Unternehmer dann aber auch die Möglichkeit geboten werden, alle jene Lasten miteinzukalkulieren, die ihm der Staat durch seine Arbeits- und Sozialgesetzgebung überbindet. Der angemessene Preis kann selbstverständlich in *concreto* nicht als eine feste Größe definiert werden. Dies gilt besonders für das Baugewerbe, wo die Leistung aus bekannten Gründen (vgl. diesbezüglich die früheren Ausführungen) kaum je zum voraus genau geschätzt werden kann und die Nachkalkulation in der Regel Differenzen zum Offertpreis zeitigen wird.

Es muß sich daher bei der Bestimmung der Preisangemessenheit darum handeln, Grenzen zu ziehen, innerhalb derer der mögliche Offertpreis liegen kann. Was nun die Kostenelemente im einzelnen betrifft, aus denen sich dieser Preis aufbauen soll, so enthält § 1, Absatz 2, der Submissionsverordnung folgende Regelung:

« Grundlagen zur Ermittlung des Preises sind: Der Aufwand eines wirtschaftlich arbeitenden Unternehmers oder Lieferanten an Material, Arbeit und Unkosten, das Risiko und ein zu den Leistungen in angemessenem Verhältnis stehender Verdienst. »

Mit dieser Bestimmung ist jedenfalls theoretisch der unbestrittenen Forderung, die Firmen so zu entschädigen, daß sie ihren Arbeitern gegenüber vertragstreu sein können, Rechnung getragen. Dieses Ergebnis, welches gegenüber der früher herrschenden Auffassung der Submissionsbehörden, wonach prinzipiell die

billigste Offerte schlechthin zu berücksichtigen sei, doch auf eine grundsätzliche Gesinnungsänderung hinweist, darf als eine wesentliche Grundlage der neuen Submissionsverordnung gelten. Es ist von Bedeutung, daß die Anerkennung dieser Grundlagen des angemessenen Preises eine materielle Stütze dadurch erhielt, daß sich der Große Rat bereits in der Beratung zum Erlaß des Großen-Rat-Beschlusses vom 7. März 1934 einer möglichen Preissteigerung bewußt war und damit die daraus resultierenden Mehrausgaben in Kauf genommen hatte.⁹⁵

III. Die Ermittlung des angemessenen Preises

Die Ermittlung der « richtigen » Offerte ist, wie die zum Teil recht mühsamen Vorverhandlungen der erwähnten Beratungskommission und noch deutlicher die spätere Durchführung der gefundenen Lösung beweisen, ein äußerst heikles Problem, welches sich wohl kaum je durch Vorschriften und Gesetze allein wird befriedigend lösen lassen, sondern vor allem den guten Willen der Parteien und « die Kunst der Verwaltung » beansprucht. Die beiden preispolitisch entscheidenden §§ der Submissionsverordnung seien hier in ihrem vollen Wortlaut wiedergegeben:

§ 25 lautet: « Zur Beurteilung des angemessenen Preises nach § 1 können baselstädtische Berechnungsstellen der Berufsverbände oder anderer Organisationen gleichzeitig eine Richtofferte einreichen, die mitbestimmend im Sinne von § 26 sein soll, falls der Gewerbeverband Basel-Stadt die Richtigkeit der Berechnung anerkannt hat. Die Aufstellung der Richtofferte muß geheim und ohne Bekanntgabe der Einheitspreise an die Submissionsteilnehmer vor sich gehen.

Die vergebende Stelle kann auch von sich aus bei lokalen Berufsverbänden solche Richtofferten einholen; sie kann ferner Preisanalysen schon bei der Ausschreibung verlangen.

Die Behörde kann auf Grund ihrer Erhebungen und Berechnungen über die Angemessenheit der in Absatz 1 genannten Richtofferte schon vor der in § 26 angeordneten Ausscheidung von Angeboten Verhandlungen zur Aufklärung und allfälligen

⁹⁵ Vgl. Protokoll des Baudep. Basel-Stadt vom 11. Januar 1937.

Berichtigung einleiten. In jedem Fall behält sich die Behörde den letzten Entscheid vor. »

§ 26 lautet: « Eine Vergebung der Arbeit oder Lieferung bei öffentlichen Ausschreibungen gemäß § 3 erfolgt nicht an Bewerber, deren Angebote offensichtlich übersetzt sind. Unter den übrigen [Bewerbern erfolgt eine Ausscheidung nach folgendem Gesichtspunkt:

Beim Vorliegen einer gemäß § 25 aufgestellten Richtofferte oder beim Fehlen einer solchen Offerte nach Berechnung des Mittels der noch in Frage kommenden Angebote werden diejenigen Bewerber ausgeschieden, deren Angebote

bei Arbeiten bis zu Fr. 50 000.— mehr als 5%

bei Arbeiten bis zu Fr. 100 000.— mehr als 7,5%

bei Arbeiten über Fr. 100 000.— mehr als 10%

von der Richtofferte, bzw. vom Mittel abweichen.

Eine andere Vergebung darf nur erfolgen, wenn das nachbezeichnete Verfahren ergibt, daß das betreffende Angebot dem angemessenen Preis entspricht:

- a) Die Bewerber, die mit billigeren Angeboten für die Vergebung in Betracht kommen, sind, sofern dies nicht bereits mit der Ausschreibung geschehen ist, aufzufordern, für die Hauptpositionen der ausgeschriebenen Offerten detaillierte Berechnungen einzureichen, aus denen der Material-, Arbeits- und Unkostenaufwand sowie die Verdienst- und Risikoquote ersichtlich sind.
- b) Die vergebende Stelle gibt sodann vor der Vergebung dem betreffenden Berufsverband Gelegenheit, zu diesen Berechnungen Stellung zu nehmen und seine eingereichte Preisberechnung zu rechtfertigen. Sie kann zu dieser Prüfung die in Betracht kommenden Bewerber ebenfalls einladen. Allfällige, einem Bewerber für die Übernahme einer Arbeit zur Verfügung stehende, und in genügender Weise nachgewiesene besondere Vorteile, sind bei der Beurteilung der Preise zu berücksichtigen.
- c) Die vergebende Stelle entscheidet nach Würdigung aller Umstände und gemäß den Grundsätzen dieser Vorschriften endgültig über die Vergebung der Arbeit. »

Die getroffene Regelung ordnet die konkrete Ermittlung der Grenzen der Preisangemessenheit, und zwar ausgehend vom Mittel der eingereichten Submittentenofferten oder von der Richtofferte.

Die Anerkennung und die Stellung der Berufsverbände in der Mitwirkung bei der Preisermittlung ist von besonderem Interesse. In bezug hierauf ist die in § 25, Absatz 1, vorgesehene Möglichkeit hervorzuheben, wonach die Verbände zur Beurteilung der Preisangemessenheit unter bestimmten Voraussetzungen von sich aus ein Richtangebot einreichen können. Ferner weist die in § 25, Lit. b, vorgesehene nochmalige Äußerungsmöglichkeit des Berufsverbandes auf die Absicht hin, bei allfälligen Abweichungen in den Ansichten über den angemessenen Preis eine zur Lösung führende Auseinandersetzung auf dem Wege einer kontradiktorischen Behandlung der Frage zu suchen.

Der hier zum Ausdruck kommende Wille einer Zusammenarbeit zwischen Behörde und Berufsverband muß als von grundlegender Bedeutung für alle Bestrebungen, im Submissionswesen Ordnung zu schaffen, angesehen werden. § 26, Absatz 2, berücksichtigt die durch natürliche Unterschiede bedingten Abweichungen der Submissionsberechnungen untereinander und gibt damit den zur Erkenntnis der Angemessenheit notwendigen, auf einer wirtschaftlich gesunden Konkurrenzbasis ruhenden Spielraum. Dabei wird auf das gegenseitige Verhältnis sämtlicher Offerten abgestellt mit Ausnahme offensichtlicher Über- oder Unterangebote. Grundsätzlich wird dadurch nicht in jedem Fall die billigste Offerte ausgeschaltet werden müssen; sie kommt zum Zuge, wenn sie sich im Rahmen der übrigen Eingaben hält. Die getroffene Regelung zeigt auch, daß man sich auf die Erfahrung älterer Submissionsverordnungen stützen wollte. So enthalten beispielsweise bereits die Submissionsvorschriften der Direktion der eidgenössischen Bauten vom September 1925⁹⁶ die Bestimmung, daß nach Ausschaltung der offensichtlich zu hohen und zu niedrigen Angebote jene nicht berücksichtigt werden sollten, die mehr als 10%, bzw. 7,5%, bzw. 5% unter der Berechnung des Verbandes liegen.

⁹⁶ Wegleitung über die Anwendung einzelner Bestimmungen des BRB vom 4. März 1924 betr. die Vergebung von Lieferungen und Arbeiten durch die Bundesverwaltung, Art. 3.

IV. Die organisatorischen Voraussetzungen zur Ermittlung des angemessenen Preises

Die Möglichkeit, die Richtofferte der Berechnungsstellen der baselstädtischen Berufsverbände als Wegleitung für die Vergabung zu benützen § 25, Absatz 1, § 26, Absatz 2) ist an die Voraussetzung geknüpft, daß die Erstellung dieser Richtofferte « geheim und ohne Bekanntgabe der Einheitspreise an die Submissionsteilnehmer » erfolge. Eine solche Bedingung stellt aber ganz bestimmte Anforderungen an die Organisation der Berechnungsstellen.

Vor allem wird dadurch die Frage nach der Trennung der vorgesehenen Berechnungsstellen und der von ihnen auszuübenden Preisberechnungsfunktion von der die Mitgliederinteressen vertretenden Verbandsinstanz aufgeworfen. Die praktische Verwirklichung der Loslösung der Berechnungsfunktion von der Verbandsfunktion zum Zwecke der Garantierung einer vollständig neutralen Feststellung des Offertpreises hätte die Errichtung selbständiger und von den Berufsverbänden unabhängiger Berechnungsstellen zur Voraussetzung. Die Durchführung einer solchen Forderung mußte aber auf unüberwindliche technische Schwierigkeiten stoßen. Die Organisation des Rechnungswesens in Basel-Stadt war im Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Submissionsverordnung vor allem, was Zahl und Ausgestaltung der Berechnungsstellen anbelangt, vollständig ungenügend.

Da aber § 25, Absatz 1, ausdrücklich « baselstädtische Berechnungsstellen » verlangt, war es ausgeschlossen, die damals bereits gut organisierten Berechnungsstellen der schweizerischen Berufsverbände,⁹⁷ welche den vom objektiven Richtoffertverfahren gestellten Ansprüchen in bezug auf die Organisation entsprachen, zu Hilfe zu nehmen. Auch konnte man sich noch nicht auf entsprechende Erfahrungen anderer Kantone stützen.

Bereits während der Vorbereitungen zur Submissionsverordnung wurde in Gewerbekreisen geltend gemacht, daß es unmöglich

⁹⁷ Berechnungsstellen des Verbandes schweiz. Schreinermeister und Möbelfabrikanten (VSSM), Verband schweiz. Spenglermeister und Installateure, Verband schweiz. Elektro-Installationsfirmen (VSEI), Schweiz. Maler- und Gipsermeisterverband, Schweiz. Dachdeckermeisterverband, Verband schweiz. Schlossermeister und Konstruktionswerkstätten (VSSK), Schweiz. Zimmermeisterverband, der Vereinigung schweiz. Tiefbauunternehmer. Dazu vgl. *Nußbaumer a. a. O.* S. 86.

sei, die Berechnungen der Verbandsmitglieder unabhängig und ohne Hilfe der Verbandsinstanzen durchzuführen. Andererseits aber sträubte man sich gegen eine Trennung der Berechnungsstellen von den Verbandsinstanzen, weil man von ihr eine schrankenlose Unterbietungskonkurrenz und den Verzicht auf alle mühsam gewonnenen Einrichtungen befürchtete.

Die Hauptursache der Undurchführbarkeit der skizzierten Scheidung von Berechnungs- und Verbandsinstanzen liegt jedoch ohne Zweifel in der Natur des Rechnungswesens im Baugewerbe selbst. Es sind die gleichen Umstände, die auch für die großen schweizerischen Verbände in ihren langjährigen Bemühungen, den Weg der objektiven und neutralen Berechnung der Richtofferte einzuschlagen, ein sehr ernsthaftes Hindernis bildeten. *Nußbaumer* umschreibt sie in seiner Untersuchung der Preispolitik der angemerkten ⁹⁷ Verbände wie folgt: ⁹⁸

« Aus den bisherigen Erfahrungen hatte sich ergeben, daß die Berechnungsstelle wohl in der Lage war, von sich aus Offertberechnungen einwandfrei vorzunehmen, wenn es sich um verhältnismäßig einfache Objekte handelte.

Bei komplizierteren Arbeiten dagegen, mit ausgeprägtem individuellen Charakter, wo möglicherweise auch das Schätzungsmoment eine Rolle spielt, kann die Berechnungsstelle eine genaue Berechnung nur dann vornehmen, wenn vorher in einer Besprechung mit den Interessenten die Besonderheiten und die Grundlagen der technischen Berechnungsfaktoren dieses Bauobjektes abgeklärt werden. Denn andernfalls ist der Arbeit der Berechnungsstelle kein größerer Wert als der Preisvorausberechnung irgendeines Submittenten zuzusprechen. » Hier ist das Argument der Abhängigkeit der Berechnungsstelle in ihrer Arbeit von der Berechnungstätigkeit der einzelnen Verbandsmitglieder in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt. Übertragen auf die viel kleineren kantonalen Verhältnisse muß diese Argumentation noch größere Beachtung finden. Außerdem ist zu bedenken, daß die kleinen lokalen Sektionen der schweizerischen Berufsverbände schon aus finanziellen Gründen nicht imstande sind, jede für sich eine leistungsfähige, selbständige Berechnungsstelle zu unterhalten. Die Lösung wurde deshalb in der Zusammenlegung

⁹⁸ *Nußbaumer* a. a. O. S. 81.

einer Mehrzahl solcher Stellen gesucht und gefunden. Trotzdem verbleibt es bei der Tatsache, daß insbesondere die Berechnung komplizierterer Objekte unmöglich von einem einzelnen Stellenleiter — selbst unter Beizug bewährter Hilfskräfte — ohne Kenntnis der einzelnen Submittentenberechnungen und ohne Rücksprache mit den Bewerbern sachlich einwandfrei erstellt werden kann. Die sorgfältige Sammlung aller Berechnungsunterlagen bedingt die Zusammenarbeit vieler, soll nicht das Resultat als ein ausgesprochen subjektives bezeichnet werden. Bei alledem ist zu beachten, daß die Verbandsmitglieder ja selber noch der Erziehung zur gewissenhaften Kalkulation bedürfen und deshalb wiederum auf die direkte Hilfe und Korrektur durch ihre Berechnungsstelle angewiesen sind. Auch zu diesem Punkte ist *Nußbaumer* beizupflichten, wenn er ausführt:

«... weil auch nach längerer Entwicklung und Schulung der Leute, wie es sich ergeben hat, nie alle «kleinen» Handwerksmeister ganz selbständig schwierige Preisberechnungen einwandfrei durchzuführen imstande sein werden. Hier ist ein Punkt, wo die gemeinsame Zusammenarbeit, ganz abgesehen von preispolitischen Erwägungen, allein schon aus standespolitischen Beweggründen einsetzen muß. Für die Hebung und Förderung der rationellen Preisberechnungsfähigkeit der Mitglieder gibt es den gemachten Erfahrungen zufolge kein besseres Mittel, als den Austausch der Erfahrungen und Kenntnisse zwischen den Berufsangehörigen anläßlich einer Offertbesprechung.» Daß solche Besprechungen mit Vorteil nur vor einer Eingabe und unter der Leitung eines anerkannten Fachmannes — also dem Leiter der Berechnungsstelle — erfolgen können, versteht sich von selbst.

So richtig grundsätzlich das Prinzip der neutralen Richtofferte und diesem entsprechend die saubere Trennung von Berechnungsstelle und Verband ist, welche sich heute auch bei der Mehrzahl der schweizerischen Berufsverbände durchgesetzt hat, so beweisen die genannten Tatsachen doch, daß man anderswo Bewährtes nicht gewaltsam auf die ganz anders gearteten örtlichen Verhältnisse applizieren kann. Deshalb stellt die Regelung der Submissionsverordnung, was das Richtoffertenverfahren anbelangt, eine bloß theoretische Lösung dar.

Zusammenfassend läßt sich aber sagen, daß, selbst wenn infolge

der skizzierten Umstände die neuen Submissionsvorschriften sich nicht in allen Punkten in die Praxis umsetzen lassen, die Submissionsverordnung an sich doch ohne Zweifel als ein bedeutender Erfolg der langjährigen Bemühungen des GVBST anzusprechen ist. Maßgebend für ihre Beurteilung bleibt natürlich die Art und Weise, wie die Verordnung beidseitig gehandhabt wird. Es wird daher noch zu untersuchen sein, inwieweit die Anwendung der Submissionsverordnung eine Besserung der Submissionsverhältnisse in der Tat zur Folge hatte.

C. Die Berechnungsstellen und ihre Arbeitsweise

I. Die Entstehung der Berechnungsstellen

Die Errichtung von eigentlichen berufsverbandlichen Berechnungsstellen läßt sich im baselstädtischen Baugewerbe erst zu Beginn der 30er Jahre feststellen. Ihre Aufgabe bestand damals zur Hauptsache darin, die Einhaltung der von den Verbänden aufgestellten Preistarifbestimmungen zu überwachen. Diese Überwachungsfunktion stellt schon den Versuch dar, die auf Schmutzkonkurrenz beruhenden Unterangebote zu erkennen und zu bekämpfen. Bereits im Jahre 1929 war das Berechnungswesen für den Malermeisterverband durch das Sekretariat des GVBST übernommen worden. Doch stellten sich gerade im Malergewerbe einer ordentlichen Durchführung des Berechnungswesens beinahe unüberwindliche Hindernisse entgegen, so daß dieser Versuch schon 1933 wieder aufgegeben werden mußte. Die Erfahrungen zeigten bald, daß ein Erfolg versprechendes Arbeiten der Berechnungsstellen nur möglich war, wenn man sich auf die Ergebnisse der Tätigkeit von Meldestellen stützen konnte. Solche Stellen, die den gesamten Auftragseingang in den einzelnen Berufen erfaßten und die unentbehrlichen Unterlagen für die Preisbeurteilung erbrachten, entstanden nach und nach in fast allen Berufen des Baugewerbes. Der GVBST schaltete sich frühzeitig ein. Sein Sekretariat übernahm 1931 die Meldestelle für Arbeiten im Spengler- und Installationsgewerbe. Der Jahresbericht des GVBST erwähnt dazu, daß bereits im Jahre 1932 der Eingang von 1166 Meldungen zu verzeichnen war und

243 Berechnungssitzungen stattfinden konnten. Seit 1933 führte das Sekretariat des Gewerbeverbandes auch die Meldestelle für Schreinerarbeiten.

Unter den neuen, durch den Erlaß der Submissionsverordnung im Jahre 1937 geschaffenen Verhältnissen ergab sich die Notwendigkeit, das berufliche Rechnungswesen auf eine neue Grundlage zu stellen. Die außerordentliche Mehrarbeit, welche die in diesem Jahre erfolgte Übertragung der Melde- und Berechnungsstellen des Elektroinstallations-, Dachdecker-, Schlosser-, Gipser- und Holzgewerbes verursachte, konnte vom Sekretariat des Gewerbeverbandes allein nicht mehr bewältigt werden. Der Verband errichtete daher eine besondere, von einem tüchtigen Spezialisten betreute, zentrale Berechnungsstelle. Die weitere Entwicklung brachte in den Jahren 1939 bis 1946 noch die Übertragung des Melde- und Rechnungswesens durch den Verband der Rolladenfabrikanten, den Verband der Gärtnermeister und die Genossenschaft der Plattenlegergeschäfte an den GVBST. Der Vollständigkeit halber seien hier auch die vom GVBST unabhängigen und von den betreffenden Berufsverbänden selbständig verwalteten Melde- und Berechnungsstellen erwähnt. Es sind dies jene der Maurer und der Maler. Während die erstere nach den gleichen Grundsätzen arbeitete wie die unter der administrativen Leitung des Gewerbeverbandes koordinierten Berechnungsstellen, kennen die Maler für ihre Organisation weder den Meldezwang noch eine Pflicht zur Preisvereinbarung.

Über keine Berechnungsstelle verfügen die Verbände der Tapezierer, Hafner, Tiefbauunternehmer, Kies- und Sandgrubenbesitzer und des Asphaltierungs- und Isolierungsgewerbes. Tapezierer und Hafner erstellen ihre Berechnungen auf Grund eines eigenen Tarifes, bzw. desjenigen ihres schweizerischen Berufsverbandes. Das Isolierungsgewerbe benutzt die Berechnungsstelle seines schweizerischen Berufsverbandes.

II. Die Organisation der Melde- und Berechnungsstellen

Die im Jahre 1937 erfolgte Gründung und Zusammenfassung der Mehrzahl aller berufsverbandlichen Berechnungsstellen unter der zentralen Leitung des Gewerbeverbandes darf als entschei-

dende Voraussetzung für die Vereinheitlichung der preispolitischen Ziele des Baugewerbes bezeichnet werden.

Erst ein einmütiges Zusammenwirken aller vorher von Berufsverband zu Berufsverband verschiedenartig ausgerichteten Kräfte und Maßnahmen konnte dem Gewerbe Aussicht auf eine erfolgreiche Bekämpfung jener Mißstände bieten, welche bislang einen ruinösen Preiszerfall im Gefolge hatten. Eine durchgreifende Reform des Berechnungswesens war aber auch die Vorbedingung für die zweckentsprechende Handhabung der Submissionsvorschriften.

Unter diesem Gesichtspunkt soll hier zunächst die statistische Organisation der erwähnten, durch den Gewerbeverband koordinierten, Berechnungsstellen untersucht werden. Da sich die Berechnungsstelle im großen und ganzen gleichartig entwickelt haben, kann es, um Wiederholungen zu vermeiden, unterlassen werden, alle der Reihe nach einer näheren Prüfung unterziehen. Ferner mag es genügen, die für die Durchsetzung der preispolitischen Belange typischen Bestimmungen hervorzuheben und in der Untersuchung ihrer praktischen Auswirkungen die repräsentativsten Ergebnisse herauszugreifen.

Der Zweck der Berechnungsstellen. Das am 1. November 1938 vom Verband Basler Holzindustrieller, vom Schreinermeisterverein Basel-Stadt und vom Gewerbeverband erlassene « Reglement betreffend das Melde- und Berechnungswesen » umschreibt seinen Zweck mit « der Absicht, gesunde Verhältnisse im Konkurrenzwesen einzuführen, Mißstände des freien Wettbewerbs zu beseitigen und Ordnung in das Berechnungswesen im Holzgewerbe zu bringen. » Derselbe Text findet sich auch im Reglement des Schlossermeisterverbandes (1. April 1939, revidiert 9. Mai 1944) und Gipsermeisterverbandes (15. Juli, revidiert 3. September 1942). Unmittelbarer bezeichnen die Spengler (3. Juli 1931), Gärtner (28. November 1945), Elektroinstallationsfirmen (23. September 1937, revidiert 24. August 1940) den Zweck ihrer Berechnungsstellen mit « Sanierung der Preisverhältnisse » und « Bekämpfung unbilliger Forderungen und unkorrekter Preiskalkulationen ».

Über den Geltungsbereich äußert sich das Reglement des Gipsermeisterverbandes, daß dieser sich « auf alle in der Stadtgemeinde Basel und den Landgemeinden Riehen und Bettingen

auszuführende Arbeiten des Gipsergewerbes » erstrecke. In sachlicher Beziehung geht dieses Reglement über die Submissionsverordnung hinaus, indem es auch die privaten Submissionen erfaßt.

Sitz, Organisation, Finanzen. In bezug auf Sitz, Organisation und Finanzen gilt für alle Institutionen übereinstimmend:

- a) Die Melde- und Berechnungsstelle ist eine Institution des betreffenden Berufsverbandes.
- b) Ihre administrative Leitung und die Verwaltung der Finanzen liegt beim Gewerbeverband Basel-Stadt.
- c) Sie ist jedoch finanziell selbständig und wird auf Rechnung des betreffenden Berufsverbandes, und zwar nach Maßgabe der Benützung, geführt. Die beteiligten Verbandsmitglieder haben für sämtliche übernommenen Arbeiten, für welche eine Berechnungssitzung stattgefunden hat, eine Abgabe, in der Regel von 1 % des vereinbarten Minimalpreises zu entrichten. Die Rechnungsstellung erfolgt durch das Sekretariat des Gewerbeverbandes, vorbehaltlich der Kontrolle durch die Kontrollkommission des betreffenden Berufsverbandes.

Diese Bestimmungen zeigen, daß die Melde- und Berechnungsstellen als weitgehend selbständige Institutionen gedacht sind. Die Übertragung ihrer administrativen Leitung und die Verwaltung an den GVBST soll erreichen, daß sie von unmittelbaren Einflüssen der Berufsverbände unabhängig sind, soweit dies nach den früher erwähnten Gesichtspunkten überhaupt angängig ist. Die darin zum Ausdruck kommende Tendenz nach möglicher Trennung der Arbeit der Berechnungsstellen von der Verbandsleitung muß grundsätzlich eine neutrale Preisberechnung der Berechnungsstelle fördern und die Geltendmachung ihrer eigenen Preismeinung stark begünstigen.

Die Aufgaben der Meldestellen. Die Berechnungsstellen haben von Anfang an für ihre Mitglieder den sogenannten Meldezwang eingeführt. Er ist für die Durchführung von Berechnungssitzungen und Preisbesprechungen und damit für die Funktion der Berechnungsstelle selbst unentbehrliche Voraussetzung. Artikel 5 des Reglements für die Berechnungsstelle der Gipsermeister bestimmt hierüber:

« Sämtliche Verbandsmitglieder sind verpflichtet, jede einzureichende Offerte und jedes auszuarbeitende Vorprojekt für Gipserarbeiten, die im Gebiete des Kantons Basel-Stadt zur Ausführung kommen, der Meldestelle anzuzeigen, und zwar:

- a) bei Privatarbeiten, sofern der Gesamtbetrag der Offerte Fr. 800.— erreicht; Offerten für Gruppenbauten sind auch dann meldepflichtig, wenn der Offertenbetrag des Einzelobjektes unter Fr. 800.— bleibt;
- b) bei Arbeiten für öffentliche Verwaltungen sind alle Eingaben anzumelden, auch bei Offertenbeträgen unter Fr. 800.—. Als öffentliche Verwaltungen gelten: Baudepartement, Gas- und Wasserwerk, Elektrizitätswerk, Straßenbahnverwaltung, Bürgergemeinde Basel, Bürger- und Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen, Kirchenverwaltungen, eidgenössische Baudirektion, Bundesbahnen, Post-, Telegraphen- und Telefonverwaltung, usw.;
- c) meldepflichtig ohne Rücksicht auf die Höhe des Betrages sind auch alle Nachtrags- und Ergänzungsofferten zu Preiseingaben, für welche schon eine Berechnungssitzung stattgefunden hat, oder zu Arbeiten, die bereits in Ausführung begriffen sind, letztere namentlich dann, wenn im betreffenden Bau verschiedene Firmen beschäftigt sind. »

Die entsprechenden Vorschriften für die Melde- und Berechnungsstelle des Schlossermeisterverbandes lauten nach Artikel 5, Absatz 1:

« Jedes Verbandsmitglied ist verpflichtet, jede einzureichende Offerte und jedes auszuarbeitende Vorprojekt für sämtliche Konstruktions- und Schlosserarbeiten, die im Gebiete des Kantons Basel-Stadt und näherer Umgebung zur Ausführung kommen, der Meldestelle anzuzeigen, und zwar wenn der Betrag die Summe von Fr. 150.— übersteigt; Staatsarbeiten (Unterhalt) sind alle anzumelden, auch wenn sie den Betrag von Fr. 150.— nicht erreichen.»

Die untere Grenze der Meldepflicht ist nicht einheitlich gezogen. Sie liegt beispielsweise im Holzgewerbe für Zimmerarbeiten bei Fr. 2000.—, für Schreinerarbeiten und Möbelleieferungen bei Fr. 1000.—, ebenso für Plattenlegerarbeiten. Elektroinstallateure und Gärtnermeister werden meldepflichtig, sofern die Offertbeträge Fr. 500.—, bzw. Fr. 1500.— über-

steigen. (Die Einrichtung des Meldezwinges findet sich auch bei schweizerischen Verbänden, so beispielsweise beim VSSK und VSEI.)

Die Meldungen erfolgen schriftlich, und zwar auf besonderen von der Meldestelle zur Verfügung gestellten Formularen. Sie sind sofort zu erstatten, nachdem die betreffenden Firmen sich entschlossen haben, an einer ausgeschriebenen Arbeit mitzunkurrieren. Liegen für eine Arbeit mehrere Anmeldungen vor, so lädt die Meldestelle alle gemeldeten Bewerber zu einer gemeinsamen Berechnungssitzung ein. Dieser Einladung haben alle Bewerber persönlich Folge zu leisten; im Verhinderungsfalle des Betriebsinhabers ist Stellvertretung durch einen Bevollmächtigten zulässig. Von einem Meldezwing ist deshalb zu sprechen, weil sowohl die Anmeldung wie auch die Teilnahme an der Interessentenversammlung und die Beobachtung der genannten Bedingungen, vertragsrechtlich sanktionierbare Verpflichtungen der Mitglieder sind.

Mit dem Zustandekommen der Interessentenversammlung hat die Meldestelle, welche organisatorisch mit der Berechnungsstelle vereinigt ist, ihre Hauptaufgabe erfüllt.

Die Aufgabe der Berechnungssitzung. Eine der wichtigsten Voraussetzungen zur Schaffung einer einheitlichen Preismeinung ist die durchwegs strikte gehandhabte Vorschrift über die Erarbeitung und Beibringung genauer Unterlagen seitens der Bewerber. Die folgende Bestimmung aus dem Reglement der Schlossermeister (Artikel 10) ist typisch:

«Zur Berechnungssitzung haben alle Bewerber ihre vollständig ausgerechneten aber noch nicht ausgefüllten Offerten mitzubringen, inklusive allen nötigen detaillierten Unterlagen wie Materialauszüge, Arbeitszeiten usw. Die Endsummen sind auf Verlangen vor Beginn der Verhandlungen dem Vorsitzenden unter Namensabgabe schriftlich bekanntzugeben.

Wer dieser Bestimmung nicht nachkommt, verliert sein Mitsprache- und Stimmrecht und ist verpflichtet, sich ohne weiteres den Beschlüssen der übrigen Bewerber zu unterziehen.

Will ein Bewerber nur für einen bestimmten Teil der Arbeit mitkonkurrieren oder hat er nur einen bestimmten Teil der Arbeit vorberechnet, so hat er dies dem Leiter der Interessentenver-

sammlung vor deren Anfang mitzuteilen. Er kann dann auch nur für diesen Teil, den er vorberechnet hat, mitkonkurrieren. »

Die folgenden Bestimmungen des gleichen Reglements, deren Durchführung ebenfalls in allen unserer Betrachtung unterzogenen Berechnungsstellen strengste Nachachtung finden, charakterisieren das Arbeitsprinzip der Berechnungsstelle:

« Die Bewerber beschließen nach Maßgabe von Artikel 1, Absatz 6, über Freigabe der Offerte oder Festsetzung einer Minimalsumme. Beschließt die Versammlung die Festsetzung einer Minimalsumme oder von Minimal-Einheitspreisen, die Abänderung des Textes gewisser Positionen des Eingabeformulares, der Ausmaßvorschriften oder anderer allgemeiner Bedingungen, so sind die getroffenen Abmachungen protokollarisch festzuhalten.

Die Abmachungen und Beschlüsse der Berechnungssitzungen sind für sämtliche Bewerber streng verbindlich, auch für diejenigen, die erst nachträglich als Mitbewerber für die gleiche Arbeit sich anmelden.

Nachträgliche Abänderungen irgendwelcher Art gegenüber den getroffenen Abmachungen können nur von einer abermaligen Bewerberversammlung beschlossen werden.

Die Bewerberversammlung kann nach Maßgabe von Artikel 1, Absatz 6, die Einreichung der Offerten durch die Meldestelle beschließen; ebenso beschließt sie über die Ausfertigung von Verbandsofferten, sowie über die Einreichung von Richtofferten.»

Soweit gemäß den zitierten Bestimmungen Beschlüsse durch Abstimmungen gefaßt werden, gilt hierfür:

« Ein Antrag gilt als angenommen und ist als Beschluß nur gültig und verbindlich, wenn die Mitglieder demselben mit absoluter Mehrheit zustimmen. »

Darnach besteht also die wesentliche Funktion der Interessentenversammlung darin, *für den als richtig ermittelten Preis zu einer gemeinsamen Preisabrede unter allen Teilnehmern zu gelangen*. Eine solche Preisvereinbarung muß nun ohne weiteres als ein Mittel zum Zwecke der gegenseitigen Ausschaltung der Konkurrenz angesehen werden. Hingegen ist es nicht zulässig, den Preisabreden die Tendenz zur ungerechtfertigten Preisbildung zu unterstellen, noch darf unbeschoren aus ihnen auf das

Vorhandensein eines Submissionskartells mit dem Ziele der künstlichen Preisüberhöhung geschlossen werden.

Die getroffenen Vereinbarungen und übernommenen Verpflichtungen sind bis heute — mit Ausnahme einiger weniger Verstöße — eingehalten worden, und es war deshalb nie notwendig, von den in den Reglementen vorgesehenen Konventionalstrafen Gebrauch zu machen. Es kommt letzteren daher mehr psychologische als praktische Bedeutung zu. Ihre Höhe variiert von Verband zu Verband. Artikel 16 des Reglementes für das Schlossergewerbe bestimmt:

« Bewerber, welche den Bestimmungen dieses Reglementes vorsätzlich, fahrlässig oder aus irgendeinem anderen Grunde zuwiderhandeln, verfallen in eine Konventionalstrafe. Dieselbe beträgt:

- a) 5% des vereinbarten Total-Minimalpreises (Summe des Werkvertrages), sofern dem Fehlbaren ein Auftrag nicht erteilt wurde;
- b) 10% des vereinbarten Total-Minimalpreises (Summe des Werkvertrages), sofern vom Fehlbaren ein Auftrag übernommen wurde.

Die Konventionalstrafe beträgt mindestens Fr. 50.— und höchstens Fr. 1000.— im Einzelfalle, sofern von den Bewerbern keine weiter gehende Vereinbarung über die Höhe der Konventionalstrafe getroffen wurde. Die Konventionalstrafen fallen in die Verbandskasse ».

Bei den Gipsern kann die Konventionalstrafe die Höhe von Fr. 5000.—, im Holzgewerbe von Fr. 3000.— erreichen. Das Dachdeckerreglement spricht nur von einer Minimalstrafe von Fr. 50.—. Das Gipserreglement enthält als einziges die folgende Anordnung (Artikel 20):

« Als Garantie für die Einhaltung dieses Reglementes hat jedes Verbandsmitglied bei der Kantonalen Gewerbekammer Basel-Stadt einen Sichtwechsel im Betrag von Fr. 5000.— zu hinterlegen, welcher fällig wird, sobald eine rechtskräftig gewordene Konventionalstrafe nicht innert 8 Tagen bezahlt worden ist. » Interessant ist die in sämtlichen Reglementen enthaltene Bestimmung, daß die Konventionalstrafe auch ausgesprochen werden kann, wenn bei Tagelohnarbeiten die Tarife der Gewerbekammer unterboten werden.

III. Die Charakterisierung des Prinzips der Berechnungsstellen

Zur Charakterisierung des Prinzips der Berechnungsstellen, worunter hier ihre Organisation und Arbeitsweise zu verstehen ist, sei von der Annahme einer grundsätzlichen Verschiedenartigkeit der Systeme der Berechnungsstellen ausgegangen. Sie wird in der neueren Literatur von *Nußbaumer*⁹⁹ herausgestellt. Er unterscheidet zwei verschiedene Systeme. Einmal sei es möglich, daß es sich bei der Berechnungsstelle um ein bloßes « technisches Hilfsmittel zur Durchführung der preispolitischen Maßnahmen des Verbandes » handle.

Das wesentliche Merkmal einer solchen Berechnungsstelle sei ein vom Verband eingesetztes temporäres oder ständiges Kollegium von Verbandsmitgliedern, das von Fall zu Fall eine Preisverständigung herbeiführt oder das selbständig Submissionsberechnungen vornimmt. Falls ein Verständigungszwang vorliegt, ist diese Berechnungsstelle als Submissionskartell zu bezeichnen. Diesem stellt er die sogenannte « neutrale » Berechnungsstelle gegenüber, welche die Preisfestsetzung vollständig den einzelnen Verbandsmitgliedern überläßt. Ihre Aufgabe besteht darin, frei vom Einfluß der Verbandsmitglieder und der Verbandsleitung eine möglichst unabhängige und objektive Preisberechnung in Gestalt einer Richtofferte an die vergebende Stelle durchzuführen, von welcher die Submittenten zum voraus keine Kenntnis erhalten dürfen. Voraussetzung sei die weitestgehende Distanzierung der Berechnungsstellen von den Verbandsinstanzen und von den einzelnen Mitgliedern.

« Keineswegs darf sie aus einem Kollegium von Verbandsmitgliedern bestehen, sondern hat eine vom Sekretariat getrennte ständige Einrichtung darzustellen mit eigenem Personal und einem Fachmann als Vorsteher, der sich ausschließlich mit den erwähnten Aufgaben befaßt. Die genaue Fixierung ihres Aufgabenkreises wird in einem Reglement niedergelegt werden müssen. » Grundsätzlich bleibt also nach diesem System die Offertstellung des einzelnen frei¹⁰⁰, jedenfalls aber erfolgt sie

⁹⁹ *Nußbaumer* a. a. O. S. 30, 84, 85.

¹⁰⁰ Es ist allerdings auch bei der Durchführung des zweiten Prinzips, wo der Schwerpunkt der Unterscheidung in der absoluten Trennung von Interessentenversammlung und BS liegt, durchaus nicht ausgeschlossen — ja in der Praxis nicht

ohne Kontakt mit der Berechnungsstelle. Diese ist von der Meldestelle und Interessentenversammlung organisatorisch streng getrennt zu halten und arbeitet nur zur Orientierung der vergebenden Behörde. In der so skizzierten Organisation bezeichnet *Nußbaumer* die Interessentenversammlung als kartelloiden Submissionsverband.

Nach *Nußbaumers* Auffassung ist eine einwandfreie, « neutrale » Ermittlung des angemessenen Preises nur unter Zugrundelegung des zweiten Systems gewährleistet.

Es würde den Rahmen dieser Arbeit überschreiten, eingehender auf die Unterscheidung der Berechnungsstellen nach zwei Systemen einzutreten. Für unsere Zwecke genügt es, einzelne Punkte herauszuheben, um die Stellung der Berechnungsstellen in Basel zu bestimmen.

Um zunächst auf das rein Organisatorische einzutreten, so genügt wohl eine Zweiteilung, welcher der Entwicklung der Preispolitik der schweizerischen Berufsverbände alternativ folgt, nicht. Es ist nämlich ohne Schwierigkeit festzustellen, daß sich in der Organisation der baselstädtischen Berechnungsstellen Elemente beider genannten Systeme vorfinden. Die gegebene Institution der Berechnungsstelle in Basel-Stadt stellt in Wirklichkeit eine ständige Einrichtung dar (obwohl sie jährlich der Bestätigung durch die Generalversammlung der Berufsverbände bedarf), « mit eigenem Personal und einem Fachmann als Vorsteher ». Sie ist der Verbandsleitung der betreffenden Berufsverbände insofern entrückt, als ihr Leiter ein festangestellter Sekretär des GVBST ist und der GVBST die administrative Leitung beansprucht und ausübt. Die Leitung der Berechnungsstellen wird daher auch ausdrücklich als ein Organ der Gewerkekammer bezeichnet. Andererseits steht sie aber aus zwingenden Gründen im engsten Kontakt mit den Mitgliedern der Verbände, die von ihr in ihrer gleichzeitigen Eigenschaft als Meldestelle zur Interessentenversammlung, bzw. Berechnungssitzung eingeladen werden.

Über den Einfluß der Leitung der Berufsverbände im besonderen ist zu sagen, daß die Leitung gemäß ihrer organisatori-

selten der Fall —, daß die Versammlung beschließt, es seien Mindestpreise, bzw. feste Preise aufzustellen. Auch *Nußbaumer* erwähnt diese Möglichkeit. (Vgl. a. a. O. S. 94.)

schen Stellung die Berechnung selbst nicht zu bestimmen vermag. Ihr ist lediglich die Beschickung einer Kommission gestattet, deren Befugnisse in den Statuten genau festgelegt sind. So bestimmt z. B. das Reglement der Berechnungsstelle der Schlossermeister:

«Der Präsident und Kassier des Verbandes kontrollieren und überwachen das Meldewesen. Der Leiter der Meldestelle oder sein Ersatzmann nimmt an den Sitzungen mit beratender Stimme teil» (Artikel 3, Absatz 1).

«Die Kommission nimmt die Berichte über die Tätigkeit der Meldestelle entgegen, führt die Untersuchung und fällt Bußen aus, wenn Verfehlungen vorgekommen sind, fördert die Beschaffung von exakten Kalkulationsgrundlagen und kann bei schwierigen Berechnungen mitwirken» — (dies stellt eine Ausnahmebestimmung dar, welche von geringer praktischer Bedeutung geblieben ist) — «berät über den Weiterausbau der Meldestelle» (Artikel 4, Lit. a bis d). «Die Konventionalstrafen werden nach Vorladung des Beklagten durch die Kommission ausgesprochen. Sofern er innert 10 Tagen nicht Einsprache erhebt, wird das Urteil rechtskräftig und dem fehlbaren Mitglied durch eingeschriebenen Brief mitgeteilt» (Artikel 17, Absatz 1).

Auch diese letztere Kompetenz des Verbandes hat — wie bereits angeführt — kaum praktische Bedeutung erlangt. Indessen muß anhand der gegebenen Merkmale und insbesondere des Preisvereinbarungszwanges, bzw. Festsetzung eines Minimalpreises festgestellt werden, daß es sich bei den baselstädtischen Berechnungsstellen tatsächlich um *Submissionskartelle* handelt. Daraus darf aber — dies sei hier nochmals festgehalten — noch keineswegs gefolgert werden, daß aus deren Berechnungen Preiserhöhungen resultieren etwa gegenüber dem genannten «neutralen» Verfahren. Erfahrungsgemäß ist eher das Gegenteil der Fall, und es wird noch festzustellen sein, daß in der Regel der in der Richtofferte der schweizerischen Berufsverbände enthaltene Preis (bei eidgenössischen Submissionen) höher sein wird, als der im soeben skizzierten direkten Verfahren berechnete.

Man möge bedenken, daß der Preis, zu dem vergeben wird, in einer prozentual bestimmten Grenze unterhalb des Richtpreises liegen darf und praktisch meist auch liegt, die Richtofferte daher meist nur die Funktion einer Schutzofferte über-

nimmt, während demgegenüber der hier direkt ermittelte Preis zum Zuge gelangen will und somit im Wettbewerb mit den Preisen der Außenseiter den wirklichen Vergebungspreis darstellt. Darauf kann man näher aber erst bei der Untersuchung der Preisbildung und deren Auswirkungen eingetreten werden.

D. Die Preisbildung

I. Die Kalkulationsgrundlagen

Soll die Abkehr von der gefühlsmäßigen Preisbildung sich auf die Dauer erfolgreich durchsetzen, so muß ihre Bekämpfung bereits beim einzelnen Handwerker beginnen. In der Berechnungssitzung, welcher im Idealfall nur die Funktion einer Bereinigung der einzelnen Berechnungen zugestanden werden sollte, muß mit einer richtigen unterbauten Preisofferte aufgewartet werden können.

Es muß also versucht werden, die Voraussetzung zur Ausschaltung der gefühlsmäßigen Preisbildungsfaktoren an den Handwerker heranzutragen und diesen in die Lage zu versetzen, die kalkulatorischen Grundlagen seiner Angebote selbst aufzustellen. Denn stünde es ihm frei, ohne eigene Berechnung des Angebotes zur Berechnungssitzung zu kommen und hier eine fertige und in allen Details sorgfältige gut kalkulierte Offerte der Berechnungsstelle einfach zu übernehmen, so müßte man mit Recht den Vorwurf erheben, die Berechnungsstelle beraube den Handwerker seiner Kalkulationsfähigkeit. Da aber — und dies galt nicht nur für weitere gewerbliche Kreise der Mitte der 30er Jahre, sondern gilt für den Klein- und Alleinhandwerker weithin auch heute — oft über die Bedeutung des Material- und Zeitaufwandes Unklarheit herrscht, so kann sich der angemessene Preis nur dann durchsetzen, wenn es vermitteltst einer Vereinheitlichung und Zentralisation der Preisberechnungsgrundlagen gelingt, eine einheitliche Preismeinung im Gewerbe zustande zu bringen.

Da der Lohnanteil im Baugewerbe einen hervorragenden Platz in der Unkostenrechnung beansprucht, so muß auch in diesem Zusammenhange an den großen Fortschritt erinnert werden, den

die Gesamtarbeitsverträge durch die Lohnstabilisierung brachten. Der Gesamtarbeitsvertrag stützt zweifellos auch, auf verbandlich normierten Preisen beruhende, weitere Vereinheitlichungsbestrebungen. Mit Bezug auf diese sind die vom Gewerbeverband berechneten und herausgegebenen Taglohn tarife und die in verschiedenen Berufen benutzten Leit faden für die Berechnungen besonders zu erwähnen.

a) *Der Taglohn tarif.* Obschon bei der Gründung der Gewerkekammer im Jahre 1917 eine spezielle Handwerksabteilung geschaffen wurde, konnte erst im Laufe des Jahres 1919 auf dem Büro des Sekretariats des GVBST eine eigene Geschäftsstelle eröffnet werden, die sich mit den besonderen betriebstechnischen Fragen des Handwerks zu befassen hatte. Ihre Hauptaufgabe wurde die Aufstellung eines Generaltaglohn tarifes. Für seine Herausgabe waren umfassende Vorarbeiten nötig, wobei mit den Sektionen, den Lieferanten und Produzenten die Stundenlöhne und Materialpreise ermittelt und mit dem Baudepartement Verhandlungen bezüglich der Genehmigung der angesetzten Preise geführt werden mußten. In den folgenden Jahren wurde jeweils durch Partialrevisionen der Tarife die Anpassung an die veränderten Verhältnisse gesucht. Der Jahresbericht 1934 des GVBST erwähnt auch erstmals eine Gesamtrevision eines Teiles der Taglohn tarife, welche sich infolge der in den Gesamtarbeitsverträgen neu vereinbarten Löhnen als notwendig erwies. Aus demselben Grund wurden weitere Totalrevisionen während der Kriegszeit unumgänglich. Der Taglohn tarif hat heute in allen Berufen des Baugewerbes Eingang gefunden. Im Prinzip ist er eine gewisse Zeit lang ein detailliertes und gültiges Preisverzeichnis. (Neben den Tarifen des GVBST, welche speziell auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt sind, finden auch solche der schweizerischen Berufsverbände Verwendung, und zwar hauptsächlich dort, wo keine, den Preis- und Lohnschwankungen alljährlich angepaßten, lokalen Tarife existieren. In Basel ist, soweit bekannt, aber nur bei den Tapezierern ein schweizerischer Tarif in Kraft.) Die Handhabung des Tarifes gestattet auch dem kleinen Handwerksmeister, trotz seines vielfach mangelhaften Kalkulationsvermögens, eine ziemlich zuverlässige Preisberechnung.

Wie aus den zitierten Reglementsbestimmungen der baselstädtischen Berechnungsstellen hervorgeht, sind die Verbandsmitglieder statutarisch verpflichtet ihren Berechnungen die gewissenhafte Benutzung der Taglohntarife zugrunde zu legen. Gegen diese Tarife wird selbst von Seiten der Behörde oft eingewendet, daß sie ihrer Natur nach branchenmäßige Durchschnittswerte darstellen, so daß einzelne Handwerker der Meinung sein können, selbst ein nicht unbeträchtliches Abgebot werde ihnen immer noch einen angemessenen Gewinn lassen. Tatsächlich werden die Tarifpreise oft im Wege der sogenannten Rabattgewährung unterschritten.¹⁰¹ Um der Tendenz, die Tarife lediglich als Richtlinien zu benützen, wirksam begegnen zu können, müssen die Tarife auf genau errechneten, rationellen Grundlagen beruhen und gewissenhaft den wechselnden Verhältnissen angepaßt werden. So stützen sich insbesondere die Taglohntarife des GVBST auf einer umfassenden Enquête, die bei allen angeschlossenen Berufsverbänden durchgeführt wurde. Das zu diesem Zwecke verwendete Formular, welches unter Geheimhaltung der Angaben von allen Verbandsmitgliedern ausgefüllt werden mußte, war zur Ermittlung der Geschäftskosten und Arbeitslöhne in folgende Positionen aufgegliedert:

1. Verzinsung des Anlage- und Betriebskapitals.
2. Mietzins oder Mietwert der Geschäftsräumlichkeiten.
3. Beleuchtung, Heizung, Reinigung und Bewachung der Geschäftsräumlichkeiten.
4. Bürospesen.
5. Unterhalt, Reparaturen und Abschreibungen.
6. Maschinenbetriebskosten.
7. Transportspesen.
8. Aufsicht und Verwaltung.
9. Unproduktive Löhne des Betriebspersonals.
10. Schulstunden und Fachkurse der Lehrlinge und Ferienentschädigungen.
11. Militärdienstentschädigungen.
12. Krankheitsentschädigungen an Arbeiter.
13. Betriebsunfallversicherung.

¹⁰¹ Es ist dabei hier nicht an die in den Tarifen selbst vorgesehenen Mengenrabatte gedacht, sondern an eigentliche Preisrabatte.

14. Betriebshaftpflichtversicherungsprämie.
 15. Diverse Versicherungsprämien.
 16. Arbeitgeberbeitrag an die Lohnausgleichskasse.
 17. Arbeitgeberbeitrag an die Arbeitslosenversicherung.
 18. Krankenversicherungsprämie.
 19. Beiträge an Pensions- und Fürsorgeeinrichtungen.
- = Geschäft sunkosten.

Zur Feststellung der produktiven Arbeitslöhne wurden rubriziert:

20. Total der ausbezahlten Bruttolöhne an Arbeiter.
21. Arbeitgeberbeitrag an die Ausgleichskasse für Familienzulagen, soweit solcher in Betracht fällt.
22. Lohnentschädigung des Meisters für produktive Arbeitsleistungen.

Von der Summe der so festgestellten produktiven Arbeitslöhnen werden die möglichen Abzüge vorgenommen (sofern bei Position 20 inbegriffen): *a)* Unproduktive Löhne; *b)* Schulstunden und Fachkurse der Lehrlinge; *c)* Ferienentschädigungen an Arbeiter, Hilfsarbeiter und Lehrlinge; *d)* Militärdienst- und Krankheitsentschädigungen. So erhält man das bereinigte Total der produktiven Arbeitslöhne.

Es sei hier als Beispiel das Ergebnis aus einem Betrieb herausgegriffen, welches das in diesem Betrieb bestehende Verhältnis der Unkosten zum produktiven Arbeitslohn ausweist:

Der produktive Arbeitslohn betrug . Fr. 186 003.45 = 100 %
 Die Geschäft sunkosten betrugen ... Fr. 141 898.35 = 76,3 %
 des produktiven Arbeitslohnes.

Zur Errechnung der Taglohntarife werden die so erarbeiteten Unterlagen durch genaue Feststellungen der in Frage kommenden Materialkosten ergänzt. Die Tarife selbst werden nach einem bestimmten Prinzip gestaltet, das aus dem nachfolgenden Beispiel des Taglohntarifes für Zimmer-, Schreiner- und Glaserarbeiten ersichtlich ist:

Unter A werden die Stundenlöhne nach Gesamtarbeitsvertragstarif eingesetzt für Zimmerleute, Schreiner, Anschläger und Schreiner im Bau, Glaser, Parkettleger, Asphaltparkettleger, Hilfsarbeiter über 19 Jahren, Hilfsarbeiter unter 19 Jahren und Lehrlinge. Daran schließen sich, in prozentualer Berechnung,

die Überzeitzuschläge (im vorliegenden Fall, 4 verschiedene Positionen), die Arbeitszuschläge (6 Positionen), Zulagen für auswärtige Arbeiten (4 Positionen), Zuschlag für Arbeiten ohne Material (3 Positionen).

Unter B folgt die Berechnung der einzelnen Fuhrleistungen nach Taglohnfahren, einzelnen Schuttfahren, Gerüst- und Materialfahren, und zwar für Einspänner-, Zweispänner-, Traktorenfuhrwerk (mit Steigungszuschlag in Prozenten) und Lastautos; ferner Ansatz für Schuttabfuhr (per Tragkaren und per Sack gerechnet).

Unter C folgt die Berechnung für Geschirrabnutzung und -abgang.

Unter D erscheinen die Tarifpreise für Materialien nach Lagerdimensionen und Maßzuschnitten. Gegliedert sind diese Materialtarife in die Abschnitte Bauholz und Schnittwaren mit 100 verschiedenen Preisen und Zuschlägen, Hobelwaren mit 27 verschiedenen Preispositionen, Schreinerwaren mit 26 Preispositionen, Sperrholzplatten mit 27 Preispositionen, Eisenwaren, Glas, Dachpappen, Eternit usw. mit insgesamt weiteren 93 Positionen, und endlich Diverses mit 12 Positionen.

Dieses Beispiel vermag wohl eine Vorstellung von der ungeheuren Arbeit zu vermitteln, welche für die gewissenhafte Erstellung und Revision der Taglohnlarife vom GVBST, bzw. der Gewerbekammer geleistet werden muß und zeigt überzeugend die großen Schwierigkeiten, in denen sich der einzelne Handwerker befände, wenn er bei der Erstellung seiner Kalkulation ohne Tarife auskommen müßte. Die Taglohnlarife des GVBST unterliegen der Prüfung und Genehmigung durch das Bau-departement Basel-Stadt und durch die Tarifkommissions-delegation des Basler Ingenieur- und Architektenvereins sowie seit Kriegsausbruch durch die Eidgenössische Preiskontrollstelle.

Für Submissionsarbeiten ist nun die Verwendung des Taglohnlarifes nicht möglich. Hier ist im Angebot grundsätzlich vom Akkordsystem auszugehen. Der Anbieter muß die benötigte Arbeitszeit im voraus im Wege der Schätzung ermitteln und die nach dem Gesamtarbeitsvertrag festgesetzten Lohnansätze der Berechnung der entstehenden Aufwendungen für Löhne zugrundelegen. Die Bemessung der individuellen Leistungsfähigkeit nach dem Zeitmaßstabe schließt naturgemäß ein für den

Bauunternehmer weit größeres Risiko in sich als wie dies bei der Übernahme eines Bauauftrages nach dem Taglohntarif, wo das Zeitrisko dem Bauherrn obliegt, der Fall ist. Daran kann auch ein besonderer Akkordtarif nicht viel ändern, denn es ist nicht möglich, die verschiedenartigen, die individuelle Leistung formenden Faktoren in ein Zeitschema einzufügen. Es gibt zwar im baselstädtischen Baugewerbe Akkordtarife, so für Tapezierer, Maler und Elektriker. Sie werden aber auch nach der neuesten Auffassung der Eidgenössischen Preiskontrolle nur als Wegleitung und nicht als verbindliche Preise betrachtet.¹⁰² Das Angebot auf eine Bauausführung im Akkord stellt demnach den Handwerker vor besondere Schwierigkeiten, wird doch von ihm verlangt, alle Kosten verursachenden Momente einer Bauleistung in seiner Berechnung richtig zu übersehen und zu bewerten. Er ist also in der Regel auf die Arbeit der Berechnungsstelle angewiesen, und die zweckmäßige Hilfestellung dieser Institution erscheint auch vom Standpunkt der Submissionsbehörde aus bei richtiger Erkenntnis ihres eigenen Interesses unentbehrlich.

b) Die Berechnungen nach Leitfaden. Die Bestrebungen der schweizerischen Berufsverbände, einheitliche Grundlagen für die Rechnungsweise und die Ermittlung der Geschäftskosten zu erlangen, führte zur Herausgabe von Leitfaden, welche dem einzelnen Handwerker vor allem eine genaue Kenntnis des Materialverbrauches und des Umfanges der Arbeitsleistung vermitteln sollten.

« Diese Faktoren, nachweisbar richtig und gewissenhaft festgestellt, bilden die Grundpfeiler unseres Berechnungswesens », wird im « Schweizerischen Leitfaden für die Berechnung von Dachdeckerarbeiten » ausgeführt.¹⁰³

Der Leitfaden beruht auf dem Prinzip der genauen Feststellung von durchschnittlich benötigten Materialmengen und Arbeitszeiten pro Maß-, bzw. Mengeneinheit einer Teilleistung.

¹⁰² Verfügung der Eidg. Preiskontrollstelle für die Berechnung von Gipser- und Malerarbeiten vom 10. Dez. 1946. Dazu vgl. auch die Ausführungen des Bau Direktors des Kantons Graubünden betr. die Tarifgestaltung im Malergewerbe. Protokoll der GESO vom 12. Dez. 1946.

¹⁰³ Leitfaden für die Berechnung der Dachdeckerarbeiten. Schweiz. Dachdeckermeisterverband, Wil (St.G.) 1941.

Er findet vor allem in Berufen, in denen erfahrungsgemäß dieselben Arbeits- und Verbrauchsleistungen regelmäßig wiederkehren, Anwendung, so z. B. bei den Spenglern und Installateuren, Elektrikern, Gipsern und Dachdeckern. Da er in seinen Grundlagen von örtlichen und zeitlichen Veränderungen unabhängig ist, kann er praktisch allorts verwendet werden. Der genannte, vom baselstädtischen Dachdeckermeisterverband benützte Leitfaden kann als typisches Beispiel gelten. Die darin enthaltenen Zahlen sind aus jahrelang vorgenommenen Nachkalkulationen errechnet. Durch Multiplikation der Materialmengen und Arbeitszeiten mit den Preis, bzw. Lohnzahlen erhält der Handwerker den in das Angebot einzusetzenden Betrag für Material- und Lohnkosten. Allerdings sind auch diese Leistungszahlen noch keine endgültigen. Auch hier gilt — wie beim Tarif — daß es nur bei einem fabrikmäßig hergestellten Gegenstand mit der Zeit möglich ist, die Arbeitsleistung auf den Rappen genau zum voraus zu errechnen. Denn auch hier treten in jedem einzelnen Fall nicht vorausbestimmbare Kostenfaktoren auf, wie z. B. Witterungseinflüsse, Besonderheiten der Zufahrt zur Baustelle und nicht zuletzt die ungleiche Leistungsgröße der einzelnen Arbeiter. Alle diese Umstände können die Arbeitszeit und den Materialverbrauch beeinflussen. Deshalb kann auch der Leitfaden die selbständige Berechnung und die Hilfe der Berechnungsstelle nicht entbehrlich machen.

c) *Die übrigen Mittel zur Schaffung einer einheitlichen Preismeinung.* Die Frage der sachlich richtigen Bemessung der den Bauhandwerkern zu vergütenden Aufwendungen für Unkosten und Verdienst hat mit Eintritt einer Periode des kontinuierlichen Steigens von Löhnen und Baustoffpreisen eine stark erhöhte Bedeutung gewonnen. Der schon vor dem Krieg vorhandenen Tendenz, die üblichen Zuschläge auf die seit 1936 ziemlich stabilen Arbeitnehmerlöhne zu erhöhen (eine natürliche Folge der Besserung im Rechnungswesen), konnten die vergebenden Amtsstellen um so weniger folgen, als es nach Kriegsausbruch so aussah, als würde man in eine unendliche Lohn-Preis-Lohn-Spirale geraten. Der grundsätzliche Widerstand der Verwaltung gegen Preiserhöhungen stellte das Gewerbe vor das verschärfte Erfordernis, für die Höhe der Zuschläge ganz einwandfreie

Unterlagen zu ermitteln. Dem soll vor allem die vermehrte Einführung und die Vereinheitlichung von Formularen dienen, welche weitgehend einen gleichmäßigen Aufbau der Kalkulation und damit eine gleichartige Preisberechnung zu gewährleisten vermögen. Diese Arbeiten sind heute noch in voller Entwicklung, es kann aber schon von der Verwendung von Kalkulationstabellen und Formularen in den besonders gut organisierten Gipser-, Spengler- und Schreinergerwerben berichtet werden. Die ständigen Überprüfungen und Ermittlungen durch die Berechnungsstelle im Sinne der erwähnten Enquête tragen ihrerseits zur Anerkennung der durchschnittlichen Unkostensätze als Minimalzahlen bei.¹⁰⁴ Eine wertvolle Förderung der Vereinheitlichung der Kalkulationsmethoden und Grundlagen bedeuten auch die vom « Schweizerischen Ingenieur- und Architekten-Verein » (SIA) im Einvernehmen mit den betreffenden schweizerischen Berufsverbänden herausgegebenen « Normalien für die Ausführung von Bauarbeiten ». Sie enthalten allgemeine Bedingungen und spezielle Meßvorschriften für die betreffenden Berufe und sind in der Submissionsverordnung von 1937 ausdrücklich anerkannt.

Zusammenfassend darf gesagt werden, daß in der fortschreitenden Uniformierung der Bedingungen, der Berechnung und der Ausführung von Bauarbeiten die Bestrebungen, die Kalkulationsgrundlagen zu vereinheitlichen, eine wichtige Förderung erfahren und daß damit Entscheidendes für die Besserung des Berechnungswesens im Baugewerbe geleistet wird.

II. Das Verfahren der Berechnungsstellen

Aus der dargestellten Entwicklung der Preisbestimmungsgrundlagen geht hervor, daß die Berechnungsstellen nicht nur selbst für die einzelnen Submissionen begleitende Berechnungen durchführen und die Mitgliederofferten überprüfen und korrigieren, um schließlich den als richtig erkannten Preis gemeinsam festzulegen, sondern daß sie auch Wesentliches zur Verbesserung

¹⁰⁴ Für derartige Untersuchungen bedient sich das Sekretariat des GV und die Berechnungsstelle u. a. auch der heute noch als mustergültig angesehenen Wegleitungen des Städtischen Hochbauamtes Frankfurt a. M. vom Jahre 1921, erschienen als Separatabdruck der « Schweiz. Gewerbezeitung », mit einem Vorwort von Nationalrat A. Schirmer, Burgdorf 1929.

des Rechnungswesens unter den Verbandsmitgliedern durch die Schaffung geeigneter und rationeller Hilfsmittel für die Preisberechnung leisten. Andererseits übt die zitierte Bestimmung, daß die Bewerber ihr selbständig ausgerechnetes Preisangebot zur Berechnungssitzung mitzubringen haben, einen großen erzieherischen Einfluß aus.

Jede der vollständig berechneten Offerten wird in der Berechnungssitzung in jeder einzelnen Position anhand der mitgebrachten Unterlagen einer eingehenden Prüfung unterzogen.

Der Vergleich der Unterlagen ermöglicht die Feststellung der Ursachen vorhandener Preisdifferenzen. Solche ergeben sich erfahrungsgemäß bei der Einsetzung der Materialpreise (günstigerer Einkauf, Lagerhaltung usw.) und aus der verschiedenen Einschätzung des Arbeitszeitaufwandes (Verwendung von Maschinen). Es ist in der Regel unerläßlich, daß der Leiter der Berechnungsstelle die in Frage kommenden Bauobjekte selbst berechnet und die Feststellungen trifft, die für den Aufbau der Kalkulation wesentlich sind. Alsdann wird die Berechnungsstelle zu beurteilen vermögen, ob und welche Bewerber ihre Offerten auf den angemessenen Preis nicht auszurichten in der Lage sind. Wo ein Bewerber z. B. zufolge seiner nicht rationellen Einrichtung zu teuer sein muß, wird er für die betreffende Arbeit ausscheiden und sich je nach den Umständen um einen anderen Auftrag, der seiner Konkurrenzmöglichkeit Raum läßt, bemühen können. Diesem Prinzip, das — soviel festzustellen ist — wirklich durchgeführt wird, kommt auch die losweise Aufteilung und Vergebung durch die Behörde entgegen.

Es ist so durchaus möglich, daß Teilnehmer verschiedener Leistungsfähigkeit im Total der Offertlose zu gleichen Preisen zum Zuge kommen, ohne daß eine Anpassung der Preise an die Kosten des weniger rationell arbeitenden Betriebes erfolgen müßte.

Der ermittelte Preis gilt auf Mehrheitsbeschluß der Interessentenversammlung als Minimalpreis; er darf in kollektiven oder individuellen Eingaben der Mitglieder nicht unterschritten werden. In der Regel liegt dieser Preis in der Nähe des arithmetischen Mittels aller ursprünglichen Offerten, weshalb das Verfahren oft auch (nach dem mathematischen Vorgang) als Mittelpreisverfahren bezeichnet wird — zu Unrecht, denn aus der Lage des Preises in der Mitte darf nicht geschlossen werden, daß dieser

Preis von vornherein dem ungefähren arithmetischen Mittel der einzelnen Offerten angeglichen wird. Ein solches Vorgehen müßte die Berechnungsstelle vor der Behörde diskriminieren und in gewerbepolitischer Hinsicht die Arbeit der Berechnungsstelle als sinnlos erscheinen lassen. Demgegenüber sei auf die sich in den Reglementen übereinstimmend enthaltene Vorschrift verwiesen:

« Der Minimalpreis darf nicht durch einen arithmetischen Vergleich ermittelt werden, sondern ist erst nach Berücksichtigung aller Faktoren festzulegen, so daß er jederzeit vor Behörden und Architekten belegt und verantwortet werden kann. Eigenheiten des Objektes, der Ausführung, der Lage, der Ausmaß- und Arbeitsvorschriften sollen berücksichtigt werden. Staats- und Privatarbeiten unterliegen jedoch bei gleichen Voraussetzungen unter allen Umständen denselben Ansätzen. »

Im übrigen kann erst eine Gegenüberstellung des festgesetzten Minimalpreises und der Einzelofferten zeigen, ob dieses Verfahren zur Tendenz einer Angleichung der Preise von unten nach oben führt oder nicht.

Mit dem Vorgang der Preisbildung befassen sich noch folgende reglementarische Bestimmungen, die das Bild des Verfahrens ergänzen:

« Jede Preiseingabe ist grundsätzlich so zu berechnen, daß bei rationeller Durchführung der Arbeiten der Offertpreis dem Aufwand an Material, Arbeitslohn und Unkosten, sowie dem mit der Geschäftsführung verbundenen Risiko und einem angemessenen Unternehmerverdienst entspricht. Für Tagelohnarbeiten ist der von der Gewerbekammer herausgegebene Tarif maßgebend, auf dessen Preisen keinerlei Abgebote gemacht werden dürfen. » (Reglement der Berechnungsstelle des Schlossermeisterverbandes, Artikel 2.)

III. Die Beurteilung der Preisbildung

In der skizzierten Regelung des Verfahrens der Berechnungsstellen wird nirgends statutarisch eine selbständige, eigene Ausarbeitung der Submissionsangebote durch die Leitung der Berechnungsstelle stipuliert. In Wirklichkeit findet man aber

— soviel zu konstatieren war — in weitaus der Mehrzahl aller Submissionen die Berechnungen der Berechnungsstellen insbesondere dort, wo es sich um größere und schwierigere Arbeiten handelt. Im Hinblick auf den ursprünglichen Zweck der Submission und das Erfordernis der Wahrung der Interessen der vergebenden Stelle darf die Berechnungsstelle auch keineswegs nur ein Hilfsmittel der Preisverständigung sein, sondern eine Instanz, die für die sachlich gerechtfertigte Preisberechnung die Verantwortung selbst trägt. Nur die strikte Durchführung dieses Prinzipes vermag den Anforderungen größtmöglicher Objektivität, welche an die Arbeitsweise der Berechnungsstellen gestellt werden müssen, zu entsprechen. Man muß sich dabei allerdings bewußt sein, daß auch der Leiter der Berechnungsstelle als neutraler Fachmann selbst bei sorgfältigster Auswertung der ihm zur Verfügung stehenden Unterlagen, unmöglich alle praktischen Faktoren, wie sie sich beim Interessenten selbst vorfinden, in seine Berechnung einbeziehen kann. Die Vorausberechnung wird deshalb in den meisten Fällen eine mehr ideelle Normalofferte von theoretischem Wert darstellen. Sie bedarf der Korrektur durch Berücksichtigung der von Bewerber zu Bewerber verschiedenen gearteten Verhältnisse. Einem auf diese Weise zustande gekommenen Minimalpreis wird dann auch die sachliche Berechtigung nicht abgesprochen werden können.

Bei der Beurteilung des Minimalpreises, welcher das konkrete Ergebnis aller in dieser Arbeit genannten Anstrengungen zur Verbesserung der Konkurrenz- und Existenzbedingungen im Baugewerbe darstellt, muß auf den *Vergleich dieses Minimalpreises mit den* von den einzelnen Bewerbern zur Interessentenversammlung mitgebrachten *Einzelofferten* abgestellt werden. Eine solche Untersuchung wird ein objektives Urteil über den entscheidenden Einfluß der Berechnungsstellen erlauben. Sie wird hier angestellt, aber auf die Prüfung der Ergebnisse von 20 öffentlichen Submissionen aus 4 Berufen beschränkt, welche derart ausgewählt wurden, daß sie für die Arbeitsweise aller genannten Berechnungsstellen als repräsentativ gelten dürfen (vgl. Anhang).

Es ergibt sich für die Stellung der Minimalpreise aus 20 Submissionen der Jahre 1938—1942, bzw. 175 Einzelberechnungen folgendes Resultat:

8mal unter dem		Als Lagewert
arithmetischen Mittel	tief	2 = 10% aller Fälle
12mal über dem	mittel	15 = 75% aller Fälle
arithmetischen Mittel	hoch	3 = 15% aller Fälle

In bezug auf die *Einzelergebnisse* der geprüften Submissionsberechnungen (vgl. Anhang) ist zunächst festzustellen, daß die Resultate der Einzelofferten im Holzgewerbe (Schreiner-, [Glaser-] und Zimmerarbeiten) regelmäßiger sind und insbesondere die Extremwerte keine größeren Abweichungen zum arithmetischen Mittel und zum berechneten Minimalpreis aufweisen. Dies gilt weniger für das Gipsergewerbe, wo z. B. in Submission Nr. 4 die niedrigste Offerte mehr als 19% unter dem Minimalpreis liegt, und gilt in noch geringerem Maße vom Schlossergewerbe, wo z. B. Submission Nr. 2 die bedeutende Schwankungsbreite von 20,39% nach unten und 31,41% nach oben aufweist. Die Differenzen unter den Submittentenofferten sind also in den beiden letztgenannten Berufen noch recht bemerkenswert. Es handelt sich hier um typisch lohnintensive Gewerbe, in welchen Einrichtungen oder Betriebsorganisation keine wesentliche Rolle in der Kostenberechnung spielen. Da die Arbeits- und Lohnverhältnisse in den Gesamtarbeitsverträgen fixiert und die Materialpreise normiert und somit für alle Betriebsinhaber die gleichen sind, so unterliegt die Preisbildung der Betriebe in allen untersuchten Berufen denselben, die Preisvereinheitlichung begünstigenden Voraussetzungen. Die genannte Gruppe der lohnintensiven Betriebe wird aber in ihren Kalkulationen naturgemäß größere Differenzen aufweisen als jene der kapitalintensiven, da sich der Arbeitsaufwand bei maschineller und fabrikationsmäßiger Herstellung erfahrungsgemäß genauer vorausberechnen läßt. Ein um so größeres Gewicht muß daher hier einer sorgfältigen, fachmännischen und wegleitenden Berechnung der Berechnungsstelle, aber auch der intensiven Förderung der Kalkulationsfähigkeit der Unternehmer mit den bekannten als Kalkulationsgrundlagen zur Verfügung stehenden Mitteln beigemessen werden. Man wird kaum fehlgehen, wenn man die geringeren Preisdifferenzen im Gipsergewerbe in Gegenüberstellung zum Schlosser- oder gar etwa Malergewerbe mit einer disziplinierten Anwendung der zu Gebote stehenden Kalkulationsgrundlagen

und mit der geschlosseneren Organisation des Berufsverbandes begründet.

Andererseits beweisen aber solche Preisdifferenzen, daß der Einfluß der kartellistischen Bindung auf die Einzelberechnung der Verbandsmitglieder nur sehr gering sein kann; denn, wenn nicht auf die Vorausberechnung der Berechnungsstelle sondern auf die bloße Ausmittlung der Einzelofferten abgestellt würde, müßte zum vorneherein eine weitgehende Angleichung der Preisstellung, und zwar wahrscheinlich nach oben, das Ergebnis sein.

So darf der Nachweis, daß durch die Arbeitsweise der Berechnungsstelle ein einheitliches Angebot zustande kommt, welches sich in der Mehrzahl aller Fälle, und zwar hier zu 75 % im ungefähren Durchschnitt der einzelberechneten Mitgliederangebote befindet, als erbracht angesehen werden. Das Ergebnis bestätigt gleichzeitig die sachliche Richtigkeit des Minimalpreises.

Mußte unter formalen Gesichtspunkten die Berechnungsstelle nach Organisation und System als Submissionskartell bezeichnet werden, so muß nun andererseits festgestellt werden, daß ein solcher kartellistischer Zusammenschluß entgegen anders lautender weitverbreiteter Ansicht nicht zu überhöhten Durchschnittspreisen geführt hat, wie dies etwa durch Anpassung der Preise an den am wenigsten leistungsfähigen Betrieb geschehen müßte.

Schließlich ist noch die Frage zu erörtern, ob etwa von den in der Submissionsverordnung genannten beiden Möglichkeiten der Zuschlagsermittlung das bisherige Mittelpreisverfahren durch das Prinzip der « neutralen » Richtofferte abgelöst werden soll. Zu dieser Frage können wir uns nicht auf praktische Erfahrungen im Kanton Basel-Stadt stützen, doch liegt das Richtoffertenverfahren der Arbeitsweise der von den schweizerischen Berufsverbänden errichteten Berechnungsstellen zugrunde. Deren Berechnungsvermögen steht anerkanntermaßen auf einem hohen Niveau, und es dürfen daher die bezüglichen Ergebnisse ohne weiteres zu einem Vergleich herangezogen werden. *Nußbaumer*¹⁰⁵ ermittelte auf Grund der eidgenössischen Submissionen für Spengler- und Installationsarbeiten im Jahre 1932 und Schreiner- und Glaserarbeiten im Jahre 1933 folgende Resultate:

Die Richtofferte der Berechnungsstelle für Spengler- und

¹⁰⁵ A. a. O.

Installationsarbeiten bewegte sich in 45 % aller Fälle an höchster, in 32 % an zweithöchster, in 23 % an tieferer Stelle. Jene der Berechnungsstelle des VSSM fand sich in 29,4 % aller Fälle an höchster, in 21,6 % an zweithöchster, in 13,7 % an dritthöchster und in 35,3 % an tieferer Stelle. Diesem Vergleich lagen Offerten-eröffnungen von Submissionen zugrunde, an denen sich Verbands- und Nichtverbandsmitglieder beteiligt hatten. Zum Zwecke der Vergleichbarkeit müssen wir annehmen, daß die oben besprochenen 175 geprüften Verbandsmitgliedofferten einzeln eingegeben worden seien. Es ergibt sich dann:

Die Berechnungen der schweizerischen Berechnungsstellen liegen zu 77 %, bzw. 51 % aller Fälle an höchster und zweithöchster Stelle, während die Berechnungen der baselstädtischen Berechnungsstellen nie an höchster Stelle zu finden sind. Ihr Schwergewicht liegt mit 75 % inmitten der Offerteingaben der Verbandsmitglieder. Selbst wenn sich schließlich der eingegebene Minimalpreis, durch Einbeziehen der Außenseiterofferten, in die obere Hälfte sämtlicher Submittentenberechnungen verlagerte, muß dieser Vergleich immer noch bestätigen, daß dem Rechnungswesen der baselstädtischen Berufsverbände seine sachliche Rechtfertigung nicht abgesprochen werden kann. Da wir im allgemeinen die Einzelofferten der Verbandsmitglieder gegenüber jenen der Außenseiter höher qualifizieren müssen, so beweist, im Grunde genommen, eine Verschiebung des Minimalpreises in die obere Hälfte der neuen Vergleichsbasis nur, daß die Einbeziehung gleichgewichteter tiefer Außenseitereingaben ein stärkeres Auftreten von Preisunterbietungen erkennen läßt.

FÜNFTES KAPITEL

Die Kritik am berufsverbandlichen Rechnungswesen

A. Die Vor- und Nachteile

Als Ausgangspunkt und Grundlage der gewerbepolitischen Entwicklung, speziell im Baugewerbe Basels, haben wir das Arbeitsrappengesetz vom Jahre 1936 genannt. Rückblickend darf man feststellen, daß dieses Gesetz mehr bedeutet als nur eine

zeitgebundene Übergangslösung der Wirtschaftskrise der 30er Jahre in Basel. Es eröffnete dem Gewerbe den Weg für die Verwirklichung des Gedankens der Selbsthilfe. Staatliche Intervention sollte nur dann noch erfolgen, wenn sich die private Wirtschaft nicht mehr in der Lage sehen sollte, aus eigener Kraft durchzuhalten. Sehen wir von kriegswirtschaftlichen Maßnahmen ab, so darf gesagt werden, daß aller Voraussicht nach auch in Zukunft das Baugewerbe befähigt sein wird, namentlich durch den noch stärkeren Ausbau seiner Institutionen und die noch umfassendere Organisation seiner Verbände, aus eigener Kraft Ordnung im wirtschaftlichen Wettbewerb zu halten.

Die wirtschaftlichen und sozialen Errungenschaften, denen der Arbeitsrappen zum Durchbruch verhalf, scheinen heute dauerhafte Einrichtungen zu werden. Das Gewerbe und mit ihm auch weithin Industrie und Angestelltenschaft stehen unter Gesamtarbeitsvertrag. In lohn- und sozialpolitischer Hinsicht ist damit die Voraussetzung zur restlosen Verwirklichung des « angemessenen Preises » erfüllt. Da nach der vorangegangenen Untersuchung die Tätigkeit der Berechnungsstellen als wirtschaftlich gerechtfertigt bezeichnet werden muß, ist zu erwarten, daß auch sie Dauerbestand haben werden, so daß der aufgezeigten Entwicklung im Berechnungswesen eine günstige Prognose gestellt werden darf, um so mehr als der Gewerbeverband Basel-Stadt mit dieser Art der Selbsthilfe einen auch in der schweizerischen Gewerbepolitik sich immer deutlicher abzeichnenden Weg beschreitet. Doch bedarf es bis zur Erreichung des Zieles noch großer Anstrengungen. So dürfte es in nächster Zeit eine der wichtigsten Aufgaben des Gewerbeverbandes sein, bestehende Mißverständnisse gegenüber der Tätigkeit der Berechnungsstelle aufzuklären, um das volle Vertrauen der vergebenden Amtsstellen zu sichern und ihre Mitarbeit durch eine geeignete Vergebungspraxis zu gewinnen. Denn, sofern es der Submissionsbehörde nicht gelingt, ihren früher eingenommenen Standpunkt der Vergebung zum billigsten Preis auch wirklich und restlos zu revidieren, bleibt ein voller Erfolg der Bemühungen des Gewerbes in Frage gestellt.

Da die letzte Entscheidung über die Vergebung des Auftrages sowohl in bezug auf Preis als auch auf die Person des Bewerbers der Behörde vorbehalten bleibt, so ist eine befriedigende Anwendung der Submissionsvorschriften, im Sinne der Sicherstellung

eines gerechten Preises, nur denkbar, wenn bei Staat und Verband der gute Wille zu einer engeren Zusammenarbeit — wie sie dem Gedanken der Submissionsverordnung zugrunde liegt — besteht. Beim Staat wird daher der Wille zur Sparsamkeit — der sich selbstverständlich immer Beachtung verschaffen wird — von der Einsicht begleitet sein müssen, daß die Gewährung des gerechten Preises an Stelle des im « Billigstpreisverfahren » ermittelten, die staatliche Sozialpolitik an wirksamster Stelle fördert.

Das Gewerbe muß ehrlich bestrebt bleiben zu beweisen, daß es ihm wirklich um eine gesunde Wirtschaft und nicht um ein monopolistisches Preisdiktat geht.

Ziel dieser Schlußbetrachtung ist es nun, die Gründe, welche heute noch hemmend vor der restlosen Verwirklichung der in der Submissionsverordnung stipulierten Grundsätze stehen, — und deren Beseitigung unerläßlich ist, wenn das Gewerbe nicht wieder in die Situation des Preiszerfalls vor 1936 zurückgedrängt werden soll — einer näheren Prüfung zu unterziehen. Wenn wir zu diesem Zwecke die hauptsächlichsten Argumente und Gegenargumente in bezug auf die berufsverbandliche Submissions- und Preispolitik abzuwägen haben, um eine Linie zu finden, auf der sich die zum Teil nicht unwesentlich auseinandergehenden Ansichten zu treffen vermögen, so können wir uns in unserem Urteil — stillschweigend oder ausdrücklich — immer auf die bisherigen Ergebnisse unserer Untersuchung stützen.

I. Die Einwände gegen das berufsverbandliche Rechnen

Zu der dargestellten Neuordnung des Submissionswesens, welche die Anerkennung des Berechnungswesens der Berufsverbände durch die Submissionsverordnung selbst brachte, wurde bereits in der Beratung des Entwurfs von Seiten der Submissionsbehörde die Befürchtung geäußert, die Submissionsvorschriften räumen den Verbänden eine derartige Stellung ein, daß die freie Konkurrenz von einem « monopolistischen Preisdiktat » bedroht werde.

In der Folge richteten sich nun diese Bedenken im besonderen gegen die Erstellung der Gemeinschaftsofferte, die sogenannte Kollektiv- oder Verbandsofferte. Die Argumente, welche gegen

die Kollektiveingabe geltend gemacht wurden, lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- a) Sie beraube die verbandsangehörigen Handwerker vollends ihrer Berechnungsfreiheit, da sich die Bewerber auf die erhoffte Preisvereinbarung verlassen würden, infolgedessen ungenügende Einzelberechnungen erstellen, um sich schließlich mit der bloßen Unterzeichnung der Gesamtofferte zu begnügen.
- b) Ferner erlaube die Einheitsofferte nicht, auf die persönliche Leistungsfähigkeit und betriebliche Geeignetheit Rücksicht zu nehmen. Sie müsse sich daher dem unrationellen, bzw. mit den höchsten Kosten arbeitenden Betrieb anpassen, ansonst dieser bei Zuteilung des Auftrages zum Minimalpreis zu Verlust käme. Infolgedessen müsse dieser Preis für die vergebende Behörde der ungünstigste sein.
- c) Derart überhöhte Kartellpreise müßten aber den wirtschaftlich gut arbeitenden Betrieben erhebliche Differentialgewinne bringen, was nicht im volkswirtschaftlichen Interesse liegen könne.
- d) Um die skizzierten Absichten erfolgreich zu verwirklichen, strebten die Berufsverbände nach vollständiger Organisation, wirtschaftlich gesehen, zur vollkommenen Ringbildung. Damit würde dem Nachfrager die freie Entscheidungsmöglichkeit über die Vergabung entzogen.

In grundsätzlicher Hinsicht entbehren diese Einwände gegen die kollektive Berechnung und Eingabe einer Submissionsofferte keineswegs ihrer Berechtigung. Es ist durchaus zuzugestehen, daß solche wirtschaftlich nachteiligen Erscheinungen möglich sind. Doch sind diese Argumente so alt wie die Diskussion um das Submissionsproblem und es ist nicht ungefährlich, sie ohne weiteres vom einseitigen Interessentenstandpunkt aus geltend zu machen.

So waren die angeführten Gefahrenmomente auch für das Baudepartement Basel-Stadt als vergebende Stelle Anlaß zu derart schwerwiegenden und das berufsverbandliche Berechnungswesen diskriminierenden Folgerungen, daß sich das Gewerbe in seinen Bemühungen, Ordnung in das Submissionswesen

zu bringen, von der Vergebungspraxis der Behörde bedroht fühlte.

In einem Schreiben an den Regierungsrat Basel-Stadt führte¹⁰⁶ der Gewerbeverband als Beweis dafür, daß in den letzten Jahren bei einzelnen Berufen die Tendenz der Bevorzugung der Außenseiter bei der Vergabung von Staatsaufträgen zunehme, folgende Zahlen auf:

ANZAHL

	Verbands- firmen	Außenseiterfirmen, die bei Staatsarbeiten berücksichtigt wurden	%-Zuteilung der Aufträge an Außenseiterfirmen
<i>1. Dachdecker- gewerbe</i>			
1938	8	1	48
1939	7	1	38
1940	7	1	51
1941	7	1	39
<i>2. Schlossergewerbe</i>			
1938	43	3	3
1939	45	3	3
1940	45	3	12
1941	45	3	20
1942	44	3	30
<i>3. Holzgewerbe</i>			
1933	102	5	3
1940	103	6	10
1941	103	8	30
1942	102	8	20

Die Ursache einer solchen Entwicklung ist wohl in dem wachsenden Mißtrauen der Behörde gegenüber den kollektiv errechneten Preisen zu suchen. In seiner Vernehmlassung hebt das Baudepartement selbst¹⁰⁷ auf folgende Punkte ab:

1. Unkenntnis darüber, ob alle Unternehmer wirklich selbständig, ohne vorherige Fühlungnahme mit anderen Konkurrenten oder Berechnungsstellen ihre Preise rechnen.
2. Unkenntnis darüber, ob die Berechnungen vor den Berechnungssitzungen vollständig und einwandfrei vorliegen.

¹⁰⁶ Schreiben des Gewerbeverbandes Basel-Stadt an den Hohen Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, Basel, den 5. März 1943.

¹⁰⁷ Schreiben des Baudep. Basel-Stadt an den Gewerbeverband Basel-Stadt vom 27. November 1944.

3. Unkenntnis über die Art und Weise des praktischen Verfahrens in den Berechnungssitzungen, welches angewendet wird zur endgültigen Bestimmung der Preise.

Der Haupteinwand, welcher von der Submissionsbehörde gegenüber den Verbänden erhoben ist, richtet sich aber — wie persönliche Unterredungen ergaben, — nicht mehr so sehr gegen die eingegebenen Minimalpreise, als vielmehr gegen die Form der kollektiven Vereinbarung und Eingabe. Diese — so wird angeführt — stelle Sinn und Wert einer Submission in Frage, da sie eine genügende Konkurrenz unter den Bewerbern verunmöglicht.

Es sind demnach zwei Arten von Einwänden zu unterscheiden:

1. Die Annahme, daß die Möglichkeit einer « richtigen » Preisbildung durch das dargelegte Verfahren in Frage gestellt sei.
2. Die Behauptung, daß das System des Preisvereinbarungszwanges jede Konkurrenzmöglichkeit ausschalte.

II. Gründe einer Befürwortung des dargestellten Berechnungsverfahrens

Es sollen nun die kritischen Einwände gegen das dargelegte berufsverbandliche Rechnen in grundsätzlicher Hinsicht auf ihre Stichhaltigkeit geprüft werden. Dabei sollen zunächst jene Argumente, welche die Richtigkeit der Preisbildung selbst in Zweifel zogen, auch anhand der konkreten Ergebnisse gewürdigt und anschließend soll dann die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Kollektivvereinbarung und -eingabe erwogen werden.

Die Bedenken, welche die Angemessenheit der Minimalpreise betreffen, richten sich im Grunde gegen das organisatorische Prinzip der Berechnungsstellen. Es muß zwar zugestanden werden, daß auch bei einwandfreier Vornahme der Berechnungen und möglichst objektiver Haltung und bei bestem Willen des Leiters der Berechnungsstelle, sich sowohl in den Vorberechnungen der Bewerber wie in der weiteren Tätigkeit der Berechnungsstelle, eine subjektive Beeinflussung der Berechnung zugunsten der Mitglieder nicht ganz vermeiden lassen. Entscheidend ist aber doch, wieweit eine solche psychologische Mitgestaltung sich in Richtung einer Preiserhöhung auszuwirken vermag. Die Tatsache, daß sämtliche geprüften 175 Einzel-

offerten wirklich positionsweise durchgerechnet waren, bezeugt, daß sich zum mindesten die Forderung auf selbständiges Rechnen unbedingt durchsetzen läßt. Auch die vielfach nicht unwesentlichen Differenzen sprechen dafür, daß der einzelne nicht einfach einen angenommenen oder erhofften Mittelpreis eingesetzt, sondern den Preis tatsächlich nach seiner individuellen Leistungsfähigkeit berechnet hat.

Im allgemeinen dürfte es zutreffen, daß ein Kartellpreis — und als solchen kann man den Minimalpreis seiner Entstehung nach wohl bezeichnen — marktwirtschaftlich überhöht ist. Die zusammengeschlossenen Produzenten eines Kartells werden ihn in der Regel so ansetzen, daß der unter den ungünstigsten Bedingungen Arbeitende noch einen angemessenen Verdienst erzielt, was für den rationelleren Betrieb die Möglichkeit eines Differentialgewinnes einschließt. Ist der Preis der Gemeinschaftsofferte in seiner Zielsetzung und Wirkung mit diesem Kartellpreis zu identifizieren? Nach *Nußbaumer* müßte diese Frage bejaht werden:¹⁰⁸

« Ferner muß der Preis der Kollektivofferte stets dem mit den höchsten Kosten arbeitenden Betrieb angepaßt, also der für die vergebende Behörde ungünstigste sein, weil dieser letztere Betrieb im gegenteiligen Falle gezwungen würde, eine Offertstellung zu machen, welche für ihn Verlust bedeutet. »

Diese Auffassung ist in ihrer Verallgemeinerung das Akzept eines verbreiteten Vorurteils.

Die Möglichkeit einer künstlichen Übersteigerung der Preise scheint gerade im Baugewerbe infolge seiner ausgeprägten Dezentralisation der Betriebe, welche einer besonders starken Intensität kartellistischer Bindung ein natürliches Hindernis in den Weg legt, und ferner zufolge der weitgehend gleichartigen Erzeugungsbedingungen sowie der Individualität eines jeden Bauobjektes, nicht gegeben.¹⁰⁹ Eine Bestätigung hierfür finden wir in der häufigen Erscheinung mittlerer Preisgruppierungen. Danach können richtig berechnete Preise nicht zu weit auseinandergehen. Das Reichskuratorium für Wirtschaftlichkeit in Berlin vertrat die durch Erfahrung begründete Ansicht, daß eine Firma

¹⁰⁸ A. a. O. S. 117.

¹⁰⁹ Diese Auffassung vertritt auch *R. Büchner* in einem « Gutachten über den Plan der Gründung einer gewerblichen Selbsthilfeorganisation », Zürich 1941.

stets einen Höchstwert und eine andere einen Geringstwert an Kosten aufweise. Zwischen beiden Polen zeige sich jedoch eine Kostenanhäufung. Nach Ausschaltung der oberen und unteren Spitzen, werde es daher nicht schwierig sein, in dieser dichteren Gruppierung den richtigen Preis rechnerisch festzulegen. Eine solche Begründung muß aber als ein sehr starkes Argument auch für die Rechtfertigung der Vereinbarung eines Minimalpreises abgeben, falls dieser inmitten einer dichten Preisgruppe liegt. Es scheint ausgeschlossen, daß aus einer solchen Preiskonstellation bedeutende Differentialgewinne resultieren können. Offensichtlich ist auch die Submissionsverordnung von 1937 dieser Argumentation gefolgt. Denn es ist daran zu erinnern, daß bei ihr der angemessene Preis nicht als ein fest bestimmbarer Preis, sondern als eine Preisspanne aufzufassen ist. Das heißt nun, daß einzelne Preise, welche innerhalb einer gewissen Spanne, nämlich von 5 %, 7,5 % oder 10 % fluktuieren, noch als angemessen betrachtet werden dürfen. Da die Mehrzahl aller Preise von einzelberechtigten Mitgliederofferten sich tatsächlich ungefähr in dieser Verteilung um den vereinbarten Minimalpreis lagern, so wird die Behauptung von Differentialgewinn damit *ad absurdum* geführt.

In Übertragung auf die untersuchten Verhältnisse, darf schließlich zugunsten des Gewerbes noch geltend gemacht werden, daß anerkanntermaßen die Offerten von Verbandsmitgliedern genauer berechnet sind, als jene von Outsidern. Die Feststellung, daß der Minimalpreis zu 75 % der untersuchten Fälle inmitten dieser Einzelberechnungen liegt, spricht daher für seine Richtigkeit und schließt gleichzeitig auch den Verdacht der Anpassung an den weniger rationell arbeitenden Betrieb eindeutig aus.

Schließlich drängt sich hier noch die Frage auf, welche Ursachen wohl für die von der Behörde selbst geltend gemachte Unkenntnis über das praktische Verfahren zur Preisermittlung verantwortlich sind.

§ 28 der Submissionsverordnung entbindet die Behörde von der Anwendung der Vergabevorschriften dann, wenn eine *Prüfung* ergibt, daß die beteiligten Unternehmer durch Ringbildung eine Preissteigerung bezwecken. § 25 stipuliert zur Beurteilung des angemessenen Preises die Einholung einer

Richtofferte. Endlich soll gemäß § 26 die vergebende Stelle vor der Vergabung dem betreffenden *Berufsverband Gelegenheit geben, seine eingereichte Preisberechnung zu rechtfertigen*; « sie (die Behörde) kann zu dieser Prüfung die in Betracht kommenden Bewerber ebenfalls einladen. »

Hier wird also durch die Submissionsverordnung selbst die Grundlage für eine Zusammenarbeit zwischen Behörde und Verband geschaffen, welche unbedingt zu einer Abklärung aller Unkenntnis und damit zur Beseitigung des darauf begründeten Mißtrauens hätte führen müssen. Soviel in Nachforschungen festzustellen war, sind diese Möglichkeiten der Submissionsverordnung nie ausgenutzt worden. Damit ist eine der wichtigsten Voraussetzungen für eine reibungslose Anwendung der Submissionsverordnung unbeachtete Theorie geblieben.

Bedeutend ernsthafterer Natur ist die Stellungnahme der Behörde gegen die Kollektivofferte, weil diese eine genügende Beteiligung von Unternehmern an der Submission ausschließe und damit jegliche Konkurrenzwirkung in Frage stelle.

Die hierzu von Seiten des Gewerbes erteilte Antwort,¹¹⁰ daß die Konkurrenz in Basel in sämtlichen Zweigen des Baugewerbes durchaus in erwünschtem Maße möglich sei, wird mit einer Gegenüberstellung der gesamtarbeitsvertraglich gebundenen Zahl der Verbandsfirmen zur Zahl der Nichtverbandsfirmen begründet. Dazu werden folgende Ziffern angeführt:

	Verbandsfirmen	Nichtverbandsfirmen
Baugewerbe (Hochbau)	44	57
Baugewerbe (Tiefbau)	9	6
Dachdeckergewerbe	4	7
Elektroinstallationsgewerbe	54	8
Holzgewerbe	102	43
Malergewerbe	113	86
Schlosserei- und Eisenkonstruktion	47	16
Spengler- und Sanitärinstalla- tions- und Zentralheizungs- gewerbe	113	30

¹¹⁰ Schreiben des Gewerbeverbandes Basel-Stadt an den Vorsteher des Baudep. Basel-Stadt vom 28. August 1945.

Eine mehr als genügende Konkurrenz scheint hauptsächlich im Malergewerbe gewährleistet zu sein. Ein bezeichnendes Beispiel dafür weist ein am 5. März 1945 zur Vergebung gelangte Submission auf, bei welcher den 37 Kollektiv-Submittenten 72 weitere Submittenten (Nichtverbandsmitglieder) gegenüberstanden.

Es kann also niemand im Ernst behaupten, daß durch die Abgabe einer Kollektivofferte des Verbandes hier die Ermittlung des angemessenen Preises beeinträchtigt worden wäre.

Übrigens blieb die abgegebene Kollektivofferte, wie die von amtlicher Seite gegebenen Zahlen beweisen, durchaus noch konkurrenzfähig:

1. Billigste Offerte	(ohne Los 1)	Fr. 232 800.50
2. Teuerste Offerte	(ohne Los 1)	Fr. 362 030.35
3. Mittel sämtlicher Offerten	(ohne Los 1)	Fr. 276 437.—
4. Kollektivofferte	(ohne Los 1)	Fr. 275 974.70
5. Effektive Vergebung wie sie nach Bereinigung erfolgte		Fr. 258 092.85

Die Kollektivofferte des Verbandes bewegte sich demnach noch etwas unter dem Mittel sämtlicher Offerten.¹¹¹

Nun darf aber die Tatsache nicht übersehen werden, daß aus der Beteiligung der Außenseiter auf die Wahrung der Konkurrenzmöglichkeiten gar nicht mit Sicherheit geschlossen werden kann; denn gerade die größeren und gut qualifizierten Firmen sind meistens Verbandsmitglieder und die verbleibenden Außenseiter sind nicht immer in der Lage, submittierte Arbeiten auszuführen. Ferner ist zu berücksichtigen, daß das Malergewerbe einen Bestand der Außenseiter aufweist, der weit über das normale Maß hinaus geht und der auf wenig erfreuliche Konkurrenzverhältnisse schließen läßt.

Andererseits bestehen aber auch Verbände, welche wie z. B. der Gipsermeisterverband die Berufsangehörigen zu annähernd 100% erfaßt haben, so daß hier eine Außenseiterbeteiligung nahezu ausgeschlossen ist.

¹¹¹ Eingabe des Malermeisterverbandes Basel-Stadt an den Hohen Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt vom 26. Februar 1945. Los 1 wurde hier ausgeschieden, da in engerer Submission vergeben.

Zweifelloos berechtigt sind die Einwände gegen die Kollektionseingabe, bzw. die Preisvereinbarung, wenn in Zeiten wirtschaftlicher Prosperität die private Nachfrage die verlangten Preise zu übersteigen bereit ist, nur um ihre Aufträge unterbringen zu können; Konkurrenzbeschränkungen gehen alsdann eindeutig zu Lasten des Interesses der Submissionsbehörde.

Es ist, wie dargetan, schon bis zu einem gewissen Grade richtig, daß die Preisvereinbarungen und die Kollektionseingaben auf monopolistische Entwicklungstendenzen schließen lassen. Zwar kann bislang auf Grund des Standes des Organisationswesens noch nicht von einer monopolistischen Markstellung der Verbände gesprochen werden, so daß dieserhalb die Preispolitik der Verbände nicht angegriffen werden kann. Aber es bleibt doch zu bedenken, daß auf Grund der revidierten schweizerischen Wirtschaftsverfassung sich eine Entwicklung anzubahnen scheint, welche zu einer fortschreitenden Stärkung der wirtschaftlichen Machtstellung der Verbände führen wird. Die sich daraus ergebenden Perspektiven sind naturgemäß geeignet, die Einwände gegen die Preisvereinbarungen zu bekräftigen.

Damit dürfte die grundsätzliche Stellung von Nachfrager und Anbieter in der heutigen Ordnung des Submissionswesens für unsere Zwecke hinlänglich gekennzeichnet sein. Es hat sich gezeigt, daß man auf dem eingeschlagenen Weg der Wettbewerbsregelung durch Selbsthilfe bisher zu einer voll befriedigenden Lösung des Submissionsproblems nicht gelangt ist. Zwar hat die Forderung des « angemessenen Preises » weitgehende Zustimmung und auch Verwirklichung gefunden, doch ist es noch nicht geglückt, durch geeignete organisatorische Maßnahmen einen Interessenausgleich zu schaffen.

Ein Grund zur Zuversicht ist indessen in der sowohl vom Gewerbe wie vom Staat anerkannten Auffassung zu sehen, daß die im Jahre 1937 in Kraft gesetzte Submissionsverordnung geeignet ist, als wirksames Garantiemittel für den gerechten Leistungsaustausch zu dienen, sofern beiderseits die notwendigen Voraussetzungen zu ihrer befriedigenden Anwendung geschaffen werden könnten. Es wird deshalb unsere Aufgabe sein, in Berücksichtigung der eigenartigen Wettbewerbsbedingungen im Baugewerbe noch zu der Frage Stellung zu nehmen, welchen

Weg eine gewerbliche Selbsthilfe-Organisation angesichts der gegebenen Situation begehen müßte.

B. Wege zur Reform des Berechnungswesens

I. Die Wettbewerbsbedingungen auf dem Baumarkt

Wenn wir die Wettbewerbsbedingungen auf dem Baumarkt nochmals überblicken, um die Ursachen der unbefriedigenden Konkurrenzverhältnisse im Baugewerbe zusammenzufassen, so ist zunächst daran zu erinnern, daß dem Baugewerbetreibenden ursprünglich im freien Wettbewerb jegliche Marktübersicht fehlt.

Infolge der einmaligen individuellen Bauleistung ist der Bauunternehmer nicht in der Lage, sich an Konkurrenzpreisen zu orientieren wie z. B. der Produzent vertretbarer Güter. Er muß seine Preisofferte deshalb jedesmal von Grund auf anhand der ihm erfahrungsgemäß bekannten Selbstkosten aufbauen. Dabei kann es sich bei Akkord meist nur um eine Schätzung handeln, und erst die Nachkalkulation wird ihm zeigen, wie genau er die Größe der Kostenelemente der jedesmal andersartigen Leistung zu beurteilen vermochte. Nun fehlt aber dem kleineren Handwerker, der selbst werktätig im Betrieb steht, oft die Möglichkeit zur sachkundigen Berechnung. So wenig vergleichsweise vom Kaufmann die gleichzeitige Ausübung eines technischen Berufes zu erwarten ist, wird man beim Handwerker, der kaufmännisches Personal nicht halten kann, ohne weiteres eine exakte Sammlung und Auswertung aller Rechnungsgrundlagen voraussetzen können. Es stehen somit der genauen Kostenberechnung im Baugewerbe zwei Hindernisse entgegen:

- a) die fehlende Orientierungsmöglichkeit; sie besteht grundsätzlich in allen Baugewerbebetrieben;
- b) die mangelnde Kalkulationsfähigkeit; sie wird sich in der Regel in kleineren Betrieben vermehrt geltend machen.

Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß die einzelnen Betriebe des Baugewerbes selbst bei annähernd gleicher beruflicher Leistungsfähigkeit unter recht verschiedenen Bedingungen in den Wettbewerb eintreten.

So ist es verständlich, daß auf Grund der notwendig verschiedenen Kostenansätze bei einer Ausschreibung sehr niedrige Preisofferten eingehen, die nicht durch die besondere technische und berufliche Leistungsfähigkeit der Bewerber bedingt sind.

Die Möglichkeit der Preisunterbietung im freien Wettbewerb um einen Bauauftrag erfährt nun eine besonders scharfe Akzentuierung durch die ungleiche Position von Nachfragern und Anbietern auf dem Baumarkt. Unbeschadet der jeweiligen konjunkturellen Schwankungen der Beschäftigungslage ist die Nachfrage stark in der Hand des öffentlichen Auftraggebers zusammengeballt, während andererseits dieser Machtstellung ein sehr zersplittertes und uneinheitliches Angebot gegenübersteht.

Erfolgt nun die Vergebung von Bauaufträgen auf dem Weg der Submission, so tritt der Staat nicht mehr mit einem einzelnen Anbietenden zum Zwecke der Preisfestsetzung in Verbindung, sondern veranstaltet unter den zahlreichen Anbietenden einen Wettbewerb, um sich zunächst einseitig einen möglichst vollkommenen Überblick über die Marktlage zu verschaffen. Er kann so die schwächere Marktstellung des Anbieters ausnützen, um seine eigene Marktposition noch zu verstärken, woraus sich typische Auswirkungen eines Nachfragemonopols ergeben.

Es fehlt somit auch auf der Seite des Auftraggebers die wichtigste Voraussetzung zu einer normalen Preisbildung, nämlich der vollkommene Wettbewerb infolge

- a) der gegebenen unvollständigen Konkurrenz;
- b) der Verstärkung des staatlichen Marktübergewichtes durch die Submission.

Gleichgültig, ob der öffentliche Auftraggeber nun seine Machtstellung durch Vergebung an den billigsten Bewerber wirtschaftlich ausnützt oder nicht; die gegebene Situation führt zur Tendenz eines « Wettbewerbs im Unterbieten ». Herrscht aber das Prinzip der Auftragsvergebung an den Mindestfordernden vor, so können schwere einzel- und volkswirtschaftliche Nachteile nicht ausbleiben.

Dafür ließen sich in Basel bekannte Beispiele heranziehen, die zeigen, daß Unternehmer, welche sich zu einem sehr niedrigen Angebot entschlossen hatten, bei der Ausführung der Leistung ihre Zahlungsunfähigkeit erklären mußten, oder daß der Staat,

um die Einstellung der Bauarbeiten zu verhüten, sich zu beträchtlichen Nachzahlungen gezwungen sah.

II. Die Bestrebungen, die Mißstände im Submissionswesen zu beseitigen

Entsprechend den verschiedenartigen Ursachen, die eine wirtschaftlich gesunde Preisbildung im Baugewerbe verhinderten, hat das Gewerbe auch verschiedene Möglichkeiten zur Verbesserung seiner Wettbewerbsbedingungen gesehen.

Die Bemühungen, bei der Behörde an Stelle der Vergebung zum billigsten Preis die Zubilligung des « angemessenen Preises » treten zu lassen, haben in Basel vorab zu dem Erfolg geführt, daß der Staat seine sozial- und wirtschaftspolitische Zielsetzung mit der Submissionspraxis verband.

Andererseits hat die Bereitwilligkeit des Gewerbes zur tarifvertraglichen Festsetzung der Löhne und der übrigen Arbeitsbedingungen zu einer erfreulichen Zusammenarbeit der Verbände mit dem Staat beigetragen. Ihre Früchte zeigen sich u. a. in folgendem:

Die moderne staatliche Arbeitsmarktpolitik mit dem Ziel der Krisenbekämpfung mittels erheblicher Subventionen veranlaßte die Vergabungspraxis zur Rücksichtnahme auf starke konjunkturelle Schwankungen im Beschäftigungsgrad des Baugewerbes. Ferner:

Sozialpolitische Erwägungen binden den Staat an die Vorschrift, daß Vergabungen nur an Bewerber erfolgen dürfen, die den ortsüblichen Arbeitsbedingungen unterstehen. So leistet der Staat einen wesentlichen Beitrag zur Ausschaltung von Preisunterbietungen und verhütet eine Verschärfung des Wettbewerbs durch Beteiligung auswärtiger Konkurrenten.

Schließlich hat das Gewerbe beim Staate die Anerkennung des « angemessenen Preises » erreicht. Seine Ermittlung aber bereitet immer noch erhebliche Schwierigkeiten.

Nach allem bleibt die Lösung des Problems immer noch offen, wie die Wettbewerbsbedingungen im Baugewerbe in ihren verschiedenartigen, wie aufgezeigt, unvollkommenen, Gestaltungskomponenten durchgreifend verbessert werden können. Die Arbeit des Gewerbes zur Anbahnung eines Weges zur Entwirrung

der Schwierigkeiten mußten bei der Kostengestaltung in einzelnen Betrieben beginnen. Hierbei war die genaue Kenntnis der ökonomischen Bedingungen, unter denen ein Unternehmen zu arbeiten hat, grundsätzliches Erfordernis. Das hierfür wichtigste Erkenntnismittel bietet die einzelbetriebliche Analyse und die darauf gebaute Verbesserung des Rechnungswesens. Die erstellten und verbreiteten Preistarife und Leitfäden vermochten dem einzelnen die bisher fehlende Orientierungsmöglichkeit auf dem Bauplan zu bieten. Da sie aber an Stelle der einzelbetrieblichen nur eine durchschnittliche Leistungsfähigkeit voraussetzen und daher die ausgesprochene Individualität der zu erbringenden Bauleistung nicht vollkommen normieren können, so vermögen sie die Selbstkalkulation nicht zu ersetzen und bleiben lediglich eine Orientierungsmöglichkeit oder Wegleitung. Die neueste Entwicklung führte schließlich zur Errichtung von Berechnungsstellen. *Büchner*¹¹² kommt in Anlehnung an *Nußbaumer* zur Auffassung, daß es sich dabei um einen aner kennenswerten Lösungsversuch handelt.

« Der Schaffung von Berechnungsstellen im Baugewerbe liegt die richtige Erkenntnis zugrunde, daß eine Sanierung des Submissionswesens von der Rechnungslegung und hierbei insbesondere der Kalkulation der Selbstkosten in diesem Wirtschaftszweig ausgehen muß. »

Um die Berechnungsstellen und ihre Bedeutung objektiv zu würdigen, muß man sie im Rahmen der eigenartigen Wettbewerbsbedingungen auf dem Bauplan betrachten. Denn schließlich bleibt der praktische Wert einer richtigen Kalkulation solange in Frage gestellt, als es nicht gelingt, den gerechten Preis auf dem Markte durchzusetzen. Solange der einzelne Anbieter in der Marktkonstellation einem Nachfragemonopol gegenübersteht, ist es wenig sinnvoll, ihn richtig kalkulieren zu lehren, um ihn dann dem Druck eines scharfen einseitigen Wettbewerbs auszusetzen. Die Ursache für alle noch vorhandenen Schwierigkeiten liegt daher letzten Endes darin, daß wir es im Baugewerbe mit einem typischen Fall unvollkommener Konkurrenz zu tun haben.

¹¹² *R. Büchner*. Gutachten über den Plan der Gründung einer gewerblichen Selbsthilfeorganisation. GESO Zürich 1941, S. 14.

Dieser Tatsache hat das Gewerbe in seinen weiteren Maßnahmen ein Gegengewicht zu geben sich bemüht. Es ist nahelegend, daß die Anbietenden versuchen, die ungleich verteilte Stärke der Marktpositionen durch Zusammenschluß zu korrigieren, um die zwischen ihnen bestehende preisdrückende Konkurrenz weitgehend auszuschalten. Das hierbei angewendete Mittel der Preisverabredung und kollektiven Eingabe hat in gewissem Umfange die Wirkung der Kartellierung auf der Angebotsseite.

An Stelle einer Angebots- und Nachfragekonkurrenz steht hier dem Nachfragemonopol das zusammengeschlossene Angebot gegenüber. Zwar werden diese Selbsthilfebestrebungen des Gewerbes kaum je zu einem straff gehandhabten Kartell und damit zu einem Preisdiktat führen, aber sie haben doch bewirkt, daß der Auftraggeber daran geht, durch systematische Bevorzugung der Außenseiter die Verbände und ihre Maßnahmen zur Sanierung der Preisbildung im Baugewerbe zu bekämpfen. Der Standpunkt, den die Submissionsbehörde dabei einnimmt, man müsse einfach den freien Wettbewerb unter den Baugewerbetreibenden wieder herstellen und wirken lassen, um zu einer befriedigenden Lösung des Submissionsproblems zu gelangen, trifft den Kern der Sache nicht. Die freie Konkurrenz wird in einer ungleichgewichteten Marktkonstellation, wie sie nun einmal besteht, unter keinen Umständen eine ausgleichende Wirkung auf die Preisbildung zu erzielen vermögen. Zwar ist der Meinung vollkommen zuzustimmen, daß jene feste Form der Verständigung, bei der die Interessenten auf den freien Wettbewerb verzichten und sich auf ein einheitliches Preisangebot verpflichteten, keine wünschenswerte Erscheinung darstellt, selbst wenn sich das Angebot auf zuverlässige und objektive Berechnungen stützt. Andererseits darf sich die Behörde, aus genannten Gründen, nicht in ihrer Haltung versteifen und anstatt sich um eine richtige Preisberechnung zu bemühen, den einfacheren Weg der Bevorzugung wild rechnender Outsider beschreiten. Sie würde sich sonst schließlich gegen die Neuordnung der gewerblichen Wirtschaft richten, die sich durch die Verbände anbahnt und würde auf die Dauer dem Allgemeininteresse keinen Dienst erweisen.

Wenn wir uns nach einer möglichen Lösung in der neuesten Literatur umsehen, welche sich mit dem Submissionsproblem

unter Berücksichtigung schweizerischer Verhältnisse befaßt, so begegnen wir der vorherrschenden Auffassung, ein befriedigendes Ergebnis könne nur das nach einer genauen Kenntnis der vorliegenden ökonomischen Bedingungen orientierte Zusammenwirken beider Marktparteien bringen. Wir werden somit zwangsläufig zur Frage zurückgeführt, auf welchem Wege gemeinsamer Zusammenarbeit sich nun auch jener Teil der baselstädtischen Submissionsverordnung, der bis heute nur eine theoretische Geltung hatte, in die Praxis umsetzen läßt.

III. Die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen Auftraggeber und den Verbänden

Die neuere schweizerische Behandlung des Submissionsproblems zeigt im wesentlichen drei Möglichkeiten, die Wert scheinen in nähere Betrachtung gezogen zu werden.

a) Auf die Entwicklung des Berechnungswesens der schweizerischen Berufsverbände wurde bereits hingewiesen. Im ganzen sind wir zum Ergebnis gelangt, daß sich die Übertragung des sogenannten « neutralen Richtoffertverfahrens auf die in Basel-Stadt gegebenen Verhältnisse nicht empfiehlt. Beachtenswert ist aber die losere Form der Verständigung, wobei die Mitglieder lediglich gezwungen werden, ihre Preisofferten beim Verband anzumelden, während sie nicht an die Beschlüsse der nur der freiwilligen Preisvereinbarung dienenden Interessentenversammlung gebunden sind.

b) Einen anderen Weg zeigt *Salin* im « Handbuch der schweizerischen Volkswirtschaft »:¹¹³ « Eine dauerhafte Lösung ist kaum anders möglich, als daß die Baubehörden sich Preiskontrollstellen angliedern, deren Träger selbst mit den wirtschaftlichen Vorgängen und dem gewerblichen Rechnungswesen vertraut sind. »

Hier wird ein wesentliches Erfordernis genannt, auf dessen Beachtung das Gewerbe in Zukunft wird bestehen müssen. Der

¹¹³ E. *Salin*. Artikel Submissionswesen, Handb. der schweiz. Volkswirtschaft, Bern 1939, II. Band, S. 417.

Staat darf sein Verhalten nicht mit der Unkenntnis privatwirtschaftlicher Vorgänge begründen. Er wird nur dann zu einer befriedigenden Zusammenarbeit mit dem Gewerbe kommen, wenn er sich eine genaue Kenntnis der ökonomischen Bedingungen und der Rechnungslegung im einzelnen Baugewerbebetrieb anzueignen versteht. Dagegen ist es nicht denkbar, daß in einem auf Selbsthilfe bedachten Gewerbe der staatliche Einfluß auf die Kalkulation etwa durch weitgehende Kontrollmaßnahmen autoritäre Formen annimmt, wie dies in Deutschland geschehen ist. In Deutschland hat — wie *Büchner* ausführt ¹¹⁴ — die neueste Entwicklung gezeigt, daß der Einfluß der Verbände zurückgegangen ist, während die staatliche Regulierung der Wettbewerbsbedingungen stark an Bedeutung gewonnen hat.

« Seit der Ernennung eines Reichskommissars für die Preisbildung und seit dem Erlaß der Preisstopverordnung im Herbst 1936 hat man außerdem das ganze Rechnungswesen und insbesondere die Kalkulation im Wirtschaftsleben einer umfangreichen staatlichen Kontrolle unterworfen. Für die gewerbliche Wirtschaft im allgemeinen kam es zum Erlaß ministerieller Bestimmungen über den Pflichtkontenrahmen, sowie über die Grundsätze der Kostenrechnung (vom 11. November 1937 und 16. Januar 1939). »

Eine solche rein autoritär-staatliche Wettbewerbsregelung verbietet sich im schweizerischen Gewerbe, nachdem die schweizerische Wirtschaftspolitik grundsätzlich auf der verfassungsmäßig garantierten Gewerbefreiheit ruht.

c) Einen beachtenswerten Versuch zur gemeinsamen Zusammenarbeit zwischen beiden Marktparteien im baugewerblichen Submissionswesen stellt die am 19. Dezember 1941 in Zürich begründete « Gewerbliche Selbsthilfe-Organisation » (GESO) dar. Sie will eine den schweizerischen Verhältnissen angepaßte und auf freiwilliger Selbsthilfe der beteiligten Wirtschaftskreise beruhende Lösung des Submissionsproblems finden, wie sie sich in ähnlicher Form in den skandinavischen Ländern erfolgreich durchgesetzt hat.¹¹⁵ Das praktische Ziel ist die Förderung der

¹¹⁴ *R. Büchner*, Gutachten... a. a. O. S. 15 ff.

¹¹⁵ *R. Büchner* und *K. Käfer*. « Die Preisgestaltung im Baugewerbe », Gutachten der GESO, Zürich 1942, S. 16.

freiwilligen Vereinheitlichungsbestrebungen im baugewerblichen Rechnungswesen. Um jede einseitige staatliche oder verbandliche Wettbewerbsregelung zu beseitigen und an deren Stelle ein Zusammenwirken beider Marktseiten treten zu lassen, sieht sie ihre Hauptaufgabe.

- aa) in der Schaffung einer wirklich neutralen Organisation und
- bb) in der Ausgestaltung des baugewerblichen Rechnungswesens.

Um sich als wirklich neutrale Instanz das Vertrauen und die Mitarbeit aller beteiligten Kreise zu gewinnen, konstituierte sich die Gewerbliche Selbsthilfe-Organisation in der Rechtsform eines Vereins, zu dessen Mitgliedern Einzelpersonen und Korporationen, einschließlich der Behörden (kantonale Baudirektionen) zählen. Die Gewerbliche Selbsthilfe-Organisation will also eine von beiden Marktseiten gänzlich unabhängige Stelle sein, die sich weder mit Berufsverbänden noch mit öffentlichen Körperschaften einseitig liiert. Auf diese Weise will sie befähigt sein, die angeschlossenen baugewerblichen Betriebe und staatlichen und kommunalen Stellen anhand zuverlässig ermittelter Anhaltspunkte über die Kostengestaltung und über die ökonomischen Gegebenheiten objektiv aufzuklären und zu beraten.

Für die praktische Durchführung dieser Arbeiten gliederte sich dieser Institution eine besondere sachverständige Treuhandstelle an. Dieser fällt die Aufgabe zu, « durch Aufstellung von Kontenplänen und Kalkulationsformularen das Rechnungswesen des Baugewerbes zu reorganisieren und auf dem Wege der Durchführung von Betriebsvergleichen alle für die Lage dieses Wirtschaftszweiges und insbesondere seiner Preisbildung wichtigen ökonomischen Tatbestände zu erforschen und darzustellen. »¹¹⁶

« Gestützt auf eine solche neutrale Organisation in Verbindung mit einer sachverständigen Treuhandstelle ergibt sich » — nach dem Gutachten von *Büchner* — « die Möglichkeit einer besseren Verständigung über das Problem des ‚angemessenen Preises‘ im Submissionswesen, zugleich im Sinne der Herbeiführung einer Leistungssteigerung im ganzen Berufsstand des Baugewerbes. »

Als eine grundlegende Neuorientierung des Berechnungs-

¹¹⁶ *Büchner* a. a. O. S. 29.

wesens im Baugewerbe muß die Forderung der Gewerblichen Selbsthilfe-Organisation betrachtet werden, daß nur die *tatsächlichen Kosten* des betreffenden Auftrages in die Kalkulation aufzunehmen seien. Es sei unter allen Umständen der « individuelle Preis », der sich nach den tatsächlichen Herstellungskosten aus dem eigenen Betrieb richtet, zu ermitteln. Somit soll der Grundsatz gelten, in der Kalkulation die eigenen Verhältnisse darzustellen. Damit wird der praktische Wert von Tarifen und Leistungszahlen in der Kalkulation weitgehend eingeschränkt. Man nähert sich hier den neueren deutschen Vorschriften zur Preisberechnung im Baugewerbe, welche verlangen, daß die Offerten auf den Selbstkosten des eigenen Betriebes aufbauen. *Büchner* und *Käfer* kommen in ihrem Gutachten über die Preisermittlung im Baugewerbe zu der Auffassung: « Hier andere Zahlen als Kosten, Erlöse und Gewinne für den *eigenen* Betrieb zu ermitteln, hat kaum je einen Sinn. Dies gilt auch dann, wenn etwa bei Submissionen aus Solidaritätsgründen die Preise nachträglich noch manipuliert werden sollen. Sozusagen alle Beurteiler sind sich denn auch einig, daß das Abstellen auf Durchschnitts- und Richtpreise, die Verwendung fremder Zuschlagssätze usw. regelmäßig auf Unkenntnis der eigenen Kosten zurückzuführen sei. »¹¹⁷

Folgt man diesen Überlegungen, so erhebt sich sofort die Frage, auf welchem Wege die von der Gewerblichen Selbsthilfe-Organisation neu angebahnte und als notwendig geforderte Ermittlung der Preise unter Zugrundelegung der reinen Selbstkosten erfolgen kann.

Es darf als sicher gelten, daß sich ein solches Verfahren unter den bisherigen Wettbewerbsverhältnissen — wie sie hier zur Darstellung gelangte — auf dem Baumarkt in Basel-Stadt unter keinen Umständen durchführen läßt. So sind auch die zitierten Gutachter der Meinung, daß ohne wesentliche Änderung der bisherigen Voraussetzungen ein freier Wettbewerb deswegen nicht in Frage komme, « weil im baugewerblichen Submissionsverfahren ein typischer Fall von ‚unvollständigem Wettbewerb‘ vorliegt. »¹¹⁸ Diese wesentliche Änderung der Voraussetzungen

¹¹⁷ *R. Büchner* und *K. Käfer* a. a. O. S. 25.

¹¹⁸ *Büchner* a. a. O. S. 17.

konnte man in der Bereitschaft des öffentlichen Auftraggebers sehen, auf die Geltendmachung seiner wirtschaftlichen Machtstellung freiwillig zugunsten einer gemeinsamen Zusammenarbeit mit den Organisationen des Gewerbes zu verzichten. Es müßte sich dann zeigen, daß die Ermittlung des « angemessenen Preises » auf Grund der Selbstkosten und die freie Bewerbung auf Grund der individuell berechneten Offerte voraussetzt,

1. daß eine Verständigung zwischen den beiden Marktparteien (Staat und Verband) erfolgt und
2. daß es gelingt, mit Hilfe der notwendigen Vereinheitlichungen der Rechnungslegung das baugewerbliche Rechnungswesen zweckmäßig zu vervollkommen.

Die wichtigsten Mittel einer auf freiwilliger Selbsthilfe beruhenden Vereinheitlichung wären nach dem Urteil der genannten Fachleute die « Verwendung von Kalkulationsformularen und die Einhaltung eines der Kalkulationsart genau angepaßten Kontenplanes. »

Auf diese speziell betriebswirtschaftlichen Probleme kann im Rahmen dieser Arbeit nicht näher eingetreten werden. Jedoch kann in Berücksichtigung der im Ausland (insbesondere Schweden) mit der besprochenen Methode gemachten günstigen Erfahrungen gesagt werden, daß nach dem gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Forschung der geschilderte Versuch weitgehend Erfolg versprechen könnte.

d) Durch alle drei genannten Lösungsmöglichkeiten zieht sich der Gedanke der Zusammenarbeit zwischen Behörden und Verband, wie er schon prinzipiell in der baselstädtischen Submissionsverordnung von 1937 bejaht worden ist. Um unter den im Kanton Basel-Stadt gegebenen Submissionsverhältnissen den Weg zu dieser Zusammenarbeit zu finden, wird man an die jüngste Entwicklung im schweizerischen Submissionswesen anknüpfen müssen und gleichzeitig die bewährten bisherigen Errungenschaften, nämlich die Berechnungsstelle und das in unserer Untersuchung als richtig erkannte Prinzip der Berechnungssitzung zu berücksichtigen haben. Die unter diesen Gesichtspunkten nachfolgend skizzierten Gedanken dürften einer weiteren Prüfung wert sein.

1. Die Aufgabe der Berechnungsstellen. Wenn die Verbände auf der Basis einer erfolgversprechenden Zusammenarbeit mit dem öffentlichen Auftraggeber eine Verbesserung des Berechnungswesens im Baugewerbe erreichen wollen, so werden sie sich wahrscheinlich weitgehend den obenskizzierten Zielen annähern müssen. Es kann sich dabei allerdings wiederum nicht darum handeln, die schweizerische Lösung auf die örtlichen Verhältnisse einfach zu übertragen. Vielmehr muß versucht werden, die bereits geschaffenen Institutionen, also insbesondere die Berechnungsstellen, und zwar grundsätzlich in der bestehenden organisatorischen Gestalt, in den Dienst der Aufgabe zu stellen. Die Berechnungsstellen sollen Selbsthilfeorganisationen der Verbände bleiben und nicht als neutrale Stellen ausgegeben werden, als welche sie von der Öffentlichkeit doch nicht angesehen würden. Hingegen ist von den Berechnungsstellen eine völlige Neuorientierung ihrer bisherigen Arbeitsweise zu fordern. Auf eine kartellistische Preisvereinbarung ist selbstverständlich zu verzichten, während die losere Form der Verständigung, nämlich die Verpflichtung der Mitglieder zur Anmeldung ihrer Preisofferte, beizubehalten wäre. Die Anpassung an die Ziele und Methoden der Gewerblichen Selbsthilfe-Organisation verlangt von den Berechnungsstellen, daß sie alles daran setzen, den Baugewerbetreibenden zu einer selbständigen und auf eigenen betrieblichen Selbstkosten beruhenden Kalkulation zu bringen. Hier öffnet sich für die Berechnungsstellen ein weites neues Tätigkeitsfeld. Praktisch gilt es, die Befolgung einheitlicher Grundsätze in der Kalkulation und Buchhaltung beim einzelnen Baugewerbetreibenden zu sichern, also eine Vereinheitlichung der gesamten Rechnungslegung herbeizuführen. Dazu bedarf der kleinere Handwerker umfangreicher Hilfe und Schulung, um seine eigenen Aufwendungen und Erlöse festzustellen und daraus seinen wirtschaftlichen Erfolg ermitteln zu können. Der einzelne Gewerbetreibende muß, um zu besserer Berechnung zu gelangen, von der Berechnungsstelle bei der Durchführung seiner Rechnungsarbeiten Beistand und Entlastung erhalten. Nur auf diese Weise wird es möglich werden, mit ihm die erwünschten einheitlichen Rechnungsmethoden herauszuarbeiten und sie bei ihm einzubürgern. Dabei sollte sich die Berechnungsstelle ihrerseits nach den Zielen einer schweizerischen Zentralstelle richten können, welche

die einheitlichen Kalkulationsformulare, die für Vor- und Nachkalkulationen Verwendung finden sollen, auszuarbeiten und zu liefern hätte.

Da die Reform der Selbstkostenrechnung eine entsprechende Ausgestaltung der Buchhaltung zur Voraussetzung hat, wird sich die Berechnungsstelle der Einrichtung und Ausgestaltung der für das Gewerbe geeigneten Buchführung besonders widmen müssen. Sie kann sich z. B. zu diesem Zweck mit der bereits bestehenden Treuhandstelle der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaft in Verbindung setzen oder sich selbst eine Buchhaltungsstelle angliedern. Nur wenn Buchhaltung und Kalkulationsaufbau aufeinander abgestimmt sind, werden, aus der Buchhaltung, die notwendigen Grundlagen für die Kalkulation gewonnen werden können. Die obligatorische Meldepflicht soll beibehalten werden; die gemeldeten Submittenten bleiben bis zum Zeitpunkt der Vergebung sich selbst überlassen, damit Gewähr geboten ist, daß sie ihre Eingabe wirklich selbständig und aus den eigenen Selbstkosten berechnet haben.

2. Die Aufgabe des öffentlichen Auftraggebers. Die Submissionsbehörde, die letzten Endes über die Vergebung zu entscheiden hat, wird in ihrem eigenen Interesse die Arbeiten der gewerblichen Selbsthilfeorganisationen unterstützen. Ihr muß ja besonders daran liegen, daß ihr ein gut ausgebautes baugewerbliches Rechnungswesen zuverlässige Grundlagen für ihre Entschlüsse zu liefern vermag. Sie wird es daher auch für ihre Pflicht erachten müssen, das verantwortliche Submissionsamt so auszubauen, daß die Organe, welche über die Vergebung zu entscheiden haben, in der Lage sind, die eingegebenen Berechnungen sowohl auf Grund der Buchführung und Kalkulation, als auch bezüglich der speziellen technischen Besonderheiten zu beurteilen. Es wird nun von größter Wichtigkeit sein, daß die Submittenten in der Lage sind, durch eine sorgfältige Sammlung und Verarbeitung aller Berechnungsgrundlagen sowie durch Aufgliederung der Preispositionen in ihre Elemente der Behörde Einblick in den inneren Aufbau der Offertberechnungen zu ermöglichen. Die Vereinheitlichung der Buchhaltungen und Kalkulationen wird dem Auftraggeber gestatten, die Selbstkostenpreise anhand der Kalkulationsgrundlagen, Erfolgsrech-

nungen und Bilanzen nachzuprüfen und in genauer Kenntnis der Ursachen und im Vergleich aller eingereichten Offerten deren Angemessenheit zu beurteilen.

3. Die Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Auftraggeber und Verband. Eine objektive Beurteilung der eingegangenen Submissionsofferten und die Vermeidung einer autoritären Zuschlagserteilung wird sich aber erst durch die paritätische Zusammenarbeit von Verband und Behörde sicher stellen lassen. Für die praktische Durchführung der Prüfung aller eingegangenen Selbstkostenpreise wird sich die Form einer gemeinsamen Berechnungssitzung empfehlen, an welcher sowohl die interessierten Baugewerbetreibenden, und zwar einschließlich der Außenseiter, als auch die Organe der Berechnungsstelle und der öffentliche Auftraggeber teilnehmen. Die Organe der Berechnungsstelle und der Behörde einigen sich nun über die Durchführung des Mittelpreisverfahrens sowie die Bestimmung der unteren und oberen Vergabungsgrenze (gemäß Submissionsverordnung). Das Ergebnis der Berechnungssitzung vermöchte darnach ähnlich der Funktion der neutralen Richtofferte den gesuchten Mittelpreis darzustellen, der im Zuschlagsverfahren der Submissionsverordnung vorgesehen ist. Praktisch wären somit alle jene Offerten in Berücksichtigung zu ziehen, welche nicht mehr als 5, 7,5 und 10% von diesem errechneten Mittelpreis abweichen. Sollten sich über den Vergabungsantrag Meinungsverschiedenheiten ergeben, so wäre es im Interesse einer ungetrübten paritätischen Zusammenarbeit wünschenswert, wenn sich beide Parteien einem neutralen Gutachten zu unterziehen bereit fänden. Unter diesem Gesichtspunkt könnte eine Institution wie die Gewerbliche Selbsthilfe-Organisation eine besondere Bedeutung erhalten. Falls es ihr gelingt, dank ihrer paritätischen Zusammensetzung, ihrer völlig neutralen Haltung und ihrer gründlichen Kenntnis der wirtschaftlichen Vorgänge, sowie des gewerblichen Rechnungswesens, Träger des Vertrauens aller an der Submission interessierter Kreise zu sein, könnte sie, analog dem staatlichen Einigungsamt als anerkannte Schlichtungsstelle von größter Wichtigkeit werden.

Die praktische Durchführung des skizzierten Verfahrens wird naturgemäß nur etappenweise vor sich gehen können. Doch wird

sich bald eine Entwicklung zur Herstellung der notwendigen Vertrauensbasis für eine beidseits befriedigende Handhabung der Vergebungspraxis durchzusetzen vermögen. Man überlege, daß erst eine relativ kurze Zeit seit der neuen Submissionsverordnung verflissen ist, welche aber vom öffentlichen Auftraggeber bereits eine vollständige, vom bis dahin angewendeten « Billigstpreisverfahren » abweichende Neuorientierung forderte und ihn vor die Notwendigkeit stellte, sich der Mitwirkung der Organisation der Arbeitgeberschaft zu bedienen.

Es ist nicht zu übersehen, daß die genannten Vereinheitlichungsbestrebungen im Berechnungswesen des Baugewerbes eine ziemlich weitgehende Angleichung der einzelnen Selbstkostenpreise auf einer mittleren Linie, bzw. ein wachsendes Erstarren des Preisniveaus bringen werden. Dies ist eine notwendige, wenn auch unter anderen volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht ausschließlich wünschenswerte Erscheinung. An die Stelle des früheren, an der Preiskonkurrenz orientierten Vergabungsprinzips wird eine auf abwechslungsweise Zuteilung von Aufträgen bedachte Vergabung treten müssen. Auch in dieser Beziehung hat die Submissionsverordnung durch die Wegleitung zur Bestimmung eines Verteilungskoeffizienten wertvolle Vorarbeit geleistet. So enthält § 21 die Vorschrift, daß bei gleichen oder annähernd gleichlautenden Angeboten auf einen angemessenen Wechsel unter den in Betracht kommenden Firmen Rücksicht zu nehmen ist.

« Insbesondere sollen die Eignung, die vorhandene Gewähr für einwandfreie Ausführung, die Größe des Betriebes (Lohnsumme usw.), der normale Beschäftigungsgrad, das bisherige Tätigkeitsgebiet der Firma in Beziehung zum vorliegenden Auftrag, die ihr im Laufe der letzten drei Kalenderjahre bereits erteilten Aufträge, der Wohnort der Arbeiter sowie die Solvenz und die soziale Einstellung und Betriebsführung der Firma Berücksichtigung finden ».

Die Handhabung dieser Vorschriften wird die Submissionsbehörde instand setzen, in ihrer Entscheidung eine bestimmte Linie einzuhalten. Der entscheidende Verteilungsquotient dürfte sich hier aus dem Verhältnis der einwandfrei ermittelten Lohnsumme des betreffenden Unternehmers zur Summe der erteilten Staatsaufträge ergeben.

Wenn es in Zukunft gelingt, auf dem vorgezeichneten Weg eine Einigung über die konkrete Ermittlung des angemessenen Preises und eine befriedigende Verteilung der öffentlichen Aufträge zu erzielen, so wird dieser nicht hoch genug einzuschätzende gewerbepolitische Fortschritt in erster Linie den jahrzehntelangen Bemühungen der gewerblichen Organisation und der im großen Rahmen dargestellten Politik des Gewerbeverbandes Basel-Stadt im besonderen zu verdanken sein.

LITERATURVERZEICHNIS

- Amonn A.* Grundzüge der Volkswohlstandslehre, Jena 1926.
- Amonn A.* Volkswirtschaftliche Grundbegriffe und Grundprobleme, Bern 1944.
- Anderegg E.* Das Gemeinschaftsproblem im Gewerbe, St. Gallen 1942.
- Anderegg E.* « Probleme der schweizerischen Handwerkspolitik » in Nr. 3 der Sozialen Aufsätze (SA aus der Schweiz. Gewerbe-Zeitung).
- Anderegg E.* 21 Postulate des sanktgallischen Mittelstandes, St. Gallen 1938.
- Anderegg E.* Der gewerbliche Kleinkredit, St. Gallen 1942.
- Anderegg E.* Probleme des schweiz. Detailhandels (SA aus der Schweiz. Detaillistenzeitung in Nr. 4 der Sozialen Aufsätze).
- AufderMaur L.* Paritätische Verbände von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in der Schweiz. Diss. Bern 1934.
- Barth H.* Grundlagen der Gemeinschaft, Winterthur 1943.
- Bébié R.* Die Abwertung des Schweizerfrankens, Diss. Zürich 1939.
- Beuttnner P.* Der Warenhausbeschluß und die dem Detailhandel zumutbaren Selbsthilfemaßnahmen, Heft Nr. 6 der « Neuzeitlichen Detaillistenpolitik », Weinfelden 1945.
- Bietenholz W.* Gewerbeschutz im Verhältnis zur Handels- und Gewerbefreiheit, Zürich 1945.
- Blanc Chs.* Das Ausverkaufswesen in der Schweiz, Biel 1927.
- Blanc Chs.* Die wirtschaftliche Lage des Detailhandels und seine Beziehungen zum Großhandel. Bern 1936.
- Blumer K.* Allgemeinverbindlicherklärung von GAV, Zürich 1942.
- Bodmer E. und Gysler P.* Beiträge zur Reform des Submissionswesens. Zürich 1929.
- Bohny G.* Das Basler Gewerbe in der Wirtschaftskrise. Referat 1939 (Manuskript).
- Borghst (Van der).* Volkswirtschaftspolitik, Leipzig 1903.
- Brunner J.* Die zollpolitischen Interessen des gewerblichen und kaufmännischen Mittelstandes der Schweiz, Diss. Zürich 1926.
- Bücher K.* Art. Gewerbe in: Hdwb. d. St. W., Bd. 4, 1927.
- Burckhardt W.* Kommentar der schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Auflage, Bern 1931.
- Burckhardt W.* Auslegung und Revision des Art. 34ter BV in: Schw. Z. f. Volkswirtschaft und Sozialpolitik Bd. 31.
- Burckhardt L.* Die Gesamtarbeitsverträge im Kt. Basel-Stadt, Basel 1946.
- Burckhardt L.* Die Tätigkeit des Basler Einigungsamtes als Organ der Kontrolle über die vor ihm abgeschlossenen GAV. (SA aus « Zeitschrift f. Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, Heft 4, 1941.)
- Burckhardt L.* Der Ausbau der Gesamtarbeitsverträge seit der Schaffung des Arbeitsrappens. (Unveröffentlichtes Manuskript.)
- Cagianut J. L.* Zur Frage des Submissionswesens, Zürich 1940.
- Dethloff J.* Das Handwerk in der kapitalistischen Wirtschaft, in: Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, Berlin 1929.

- Dobretsberger J.* Gewerbepolitik, in: Lehrbuch der Volkswirtschaftspolitik, Wien 1931.
- Eichholzer E.* Kommentar zu den Bundesvorschriften über die Arbeit in den Fabriken, Zürich 1937.
- Encyclica.* « Rerum novarum » von Papst Leo XIII., 1891.
- Encyclica.* « Quadragesimo anno » von Papst Pius XI., 1931, « Rundschreiben über die gesellschaftliche Ordnung » von Papst Pius XI., Freiburg i. Br. 1935.
- Erb R.* Gewerbe und Konsumgenossenschaften, Basel 1934.
- Eucken W.* Die Grundlagen der Nationalökonomie, Jena 1944.
- Fahrländer M.* Die Förderung des kleingewerblichen Betriebskredites durch Bürgschaftsgenossenschaften und Kreditvereinigungen, Basel 1924.
- Fischbacher J.* Die Bedeutung der Bürgschaftsgenossenschaften für das Kreditwesen, St.Gallen 1945.
- Flury M.* 25 Jahre Basler Volkswirtschaftsbund, Basel 1943.
- Frauenfelder G.* Geschichte der gewerblichen Berufsbildung der Schweiz, Luzern 1938.
- Fuß-Suter C.* Historische und statistische Mitteilungen der Städte Basel und Zürich, Basel 1914.
- Galeazzi H.* Aus dem Tätigkeitsgebiet der Zentralleitung des Schweiz. Gewerbeverbandes, in: Schweiz. Jb. f. Handwerk und Gewerbe, 5. Jg., Bern 1925.
- Germann O. A.* Vorarbeiten zur Eidg. Gewerbegesetzgebung, Basel 1927.
- Gerster H.* Die Arbeitgeberorganisationen der Schweiz, Zürich 1920.
- Gysler P.* Gefahren über der Gewerbepolitik (Referat), Interlaken 1946.
- Gysler P.* Art. Leitgedanken für die künftige Gewerbepolitik und Richtlinien der zukünftigen Gewerbepolitik, in: Gewerbliches Jahrbuch des SGV 1943/44.
- Goettisheim E.* Der Basler Gewerbeverein während der ersten 25 Jahre seines Bestehens, Basel 1892.
- Gsell E.* Gewerbe und Rationalisierung, in: « Gewerbe und Wissenschaft », Festausgabe für August Schirmer, 1941.
- Gutersohn A.* Lebensfragen des Mittelstandes, in: Gewerbliches Jahrbuch des Schweizerischen Gewerbeverbandes 1945.
- Hackhofer K.* Berufsgemeinschaft, Bern 1941.
- Hackhofer K.* Die Postulate des Mittelstandes im Lichte seiner Bedeutung und Aufgabe, in: Gewerbliches Jahrbuch des SGV 1945.
- Heeb F.* Der Schweizer Gewerkschaftsbund 1880—1930, Denkschrift, Bern 1930.
- Hegg F.* Die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften in der Schweiz, Diss. Bern 1932.
- Hirsch J.* Stellung und Bedeutung des Handels in der deutschen Volkswirtschaft, in: Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft, Berlin 1929.
- Höchli G.* Gewerbliche Vorschauvereine in Basel, in: Schweiz. Jb. f. Handwerk und Gewerbe, Bern 1920.
- Höchli G.* Die Schaffung eines baselstädtischen Submissionsgesetzes (Referat), Basel 1914.
- Huber H.* Die Handels- und Gewerbefreiheit und ihre heutige Bedeutung, St.Gallen 1933.
- Joehr W. A.* Die ständische Ordnung, Bern 1937.
- Joehr W. A.* Theoretische Grundlagen der Volkswirtschaftspolitik, St.Gallen 1943.
- Karli O.* Das gewerbliche Lehrlingswesen im Kt. Basel-Stadt, Diss. Basel 1947.
- Keller P.* Die korporative Idee in der Schweiz. Heft 5 der Handelshochschule St.Gallen 1934.

- Krebs W.* Die gewerbliche Organisation einst, jetzt und künftig, Bern 1899.
- Kruck G.* Ueber das Submissionswesen, Zürich 1928.
- Kunz M.* Die Vermögensverhältnisse der selbständig Erwerbenden ausgewählter Berufe in Industrie und Handwerk, Diss. Zürich 1945.
- Küng E.* Motive und Grenzen der staatlichen Wirtschaftspolitik, Diss. Bern 1940.
- Küng H.* Gedanken zum Kleinkreditproblem, Basel 1941.
- Lysowsky A.* Marktsituation und Marktaufgaben des Handwerks, in: Gewerbe und Wissenschaft, Fests Ausgabe für August Schirmer, 1941.
- Loew L.* Friedensabkommen oder Gesamtarbeitsvertrag?, Basel 1945.
- Marbach F.* Theorie des Mittelstandes, Bern 1942.
- Meili F.* Der gesetzgeberische Kampf gegen Schädigungen im Bauhandwerk, in der illoyalen Konkurrenz und im Kreditwesen, Zürich 1901.
- Nußbaumer K.* Die Preispolitik der schweiz. Berufsverbände des Baugewerbes mit besonderer Berücksichtigung der Berechnungsstellen, Diss. Bern 1935.
- Oesch E.* Reform des Submissionswesens, in: Gewerbliche Zeitfragen, Heft XVII, Bern 1899.
- Pechota W.* Das Problem der staatlichen Arbeitsbeschaffung mit besonderer Berücksichtigung der Maßnahmen des Bundes in den Jahren 1930—1938, Diss. Bern 1938.
- Pieper A.* Berufsgedanke und Berufsstand im Wirtschaftsleben, M.-Gladbach 1926.
- Rappard E.* L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse, Zürich 1936.
- Renggli P.* Art. Wirtschaftsrecht, in: Handbuch der schweiz. Volkswirtschaft Bd. II.
- Roepke W.* Die Lehre von der Wirtschaft, Wien 1937.
- Ruck E.* Schweiz. Verwaltungsrecht Bd. II, Zürich 1942.
- Salin E.* Art. Submissionswesen, in: Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft Bd. II, Bern 1939.
- Salin E.* Art. Gesamtarbeitsverträge, in: Handbuch der Schweiz. Volkswirtschaft Bd. I, Bern 1939.
- Scheidegger J.* Postulate für ein Bundesgesetz über Berufsgenossenschaften, in: Gewerbliche Zeitfragen, Heft XIII, Zürich 1896.
- Schenkel W.* Wissenswertes aus dem FG, St.Gallen 1939.
- Schirmer A.* Der Aufbau der gewerblichen Organisation in der Schweiz, in: Schweiz. Jb. f. Handwerk und Gewerbe 1925.
- Schirmer A.* Gibt es einen Ausweg aus der schweiz. Wirtschaftskrise? Bern 1936.
- Schirmer A.* Neuordnung der Wirtschaft, St.Gallen 1934.
- Schirmer C.* Die Verletzung des GAV nach Schweiz. Recht unter Berücksichtigung des deutschen Tarifrechtes, Diss. Bern 1937.
- Schmid-Carlin.* Die gewerblichen Lehrlingsprüfungen in Basel-Stadt 1877—1927, Basel 1929.
- Schmid W.* Kleingewerbliche Kreditinstitute in der Schweiz, Weinfelden 1923.
- Schneider A.* Die Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch Staat und Gemeinde, Diss. Zürich 1922.
- Schwill P.* Wirtschaftspolitisches Begehren betr. Einschränkung der Handels- und Gewerbefreiheit, Bern 1934.
- Sombart W.* Die Ordnung des Wirtschaftslebens, 2. Auflage, Berlin 1927.
- Sombart W.* Gewerbewesen, Leipzig 1904.
- Spann O.* Haupttheorien der Volkswirtschaftslehre auf lehrgeschichtlicher Grundlage, Leipzig 1931.

- Spitz H.* Das Organisationswesen im Handwerk, in: *Strukturwandlungen der deutschen Volkswirtschaft*, Berlin 1929.
- v. Stackelberg.* Grundzüge der theoretischen Volkswirtschaftslehre, Berlin 1942.
- Traupel R.* Die Gewerbebetriebe im Kt. Basel-Stadt 1939. Ergebnisse der eidg. Betriebszählung vom 24. August 1939.
- Weber A.* Volkswirtschaftspolitik, München 1935.
- Wiedenfeld K.* Gewerbepolitik, Berlin 1927.
- Zahn F.* In Hdw. d. St. W.
- Verfasser?* Bemerkungen zu den neuen Wirtschaftsartikeln, Bern 1946 (im Schweiz. Wirtschaftsarchiv).

DIVERSES

- Denkschrift zur Feier des 50jährigen Jubiläums des Kant. Gewerbeverbandes von Basel-Stadt 1867—1917, Basel 1917.
- Was ist und was will der Kantonal-bernische Gewerbeverband?
- Leitfaden für die Berechnung der Dachdeckerarbeiten. Schweiz. Dachdeckermeisterverband, Wil (St.Gallen) 1941.
- Wegleitungen des Städtischen Hochbauamtes Frankfurt a. M. vom Jahre 1921 (SA aus der Schweiz. Gewerbe-Zeitung, Burgdorf 1929).

PERIODISCHE SCHRIFTEN, BERICHTE, STATUTEN, PROTOKOLLE

- Jahresberichte des Gewerbeverbandes Basel-Stadt.
- Jahresberichte der Bürgschaftsgenossenschaft für das Basler Gewerbe.
- Jahresberichte des baselstädtischen Einigungsamtes.
- Jahresberichte der Paritätischen Arbeitslosenversicherungskasse für Handel und Gewerbe in Basel.
- Jahresberichte des Basler Volkswirtschaftsbundes.
- Jahresberichte des Schweiz. Gewerbeverbandes für 1938 und 1939.
- Jahresbericht des Schweiz. Rabattverbandes für 1925.
- Jahresbericht des Arbeitgeberverbandes Schweiz. Maschinen- und Metallindustrieller für 1933.
- Bulletin Nr. 23 der Schweiz. Volksbank Basel, 1921.
- Zeitschrift für Schweiz. Statistik und Volkswirtschaft, Heft 5, 1942.
- Mitteilungsblatt Nr. 12 der Industrie- und Handelskammer Darmstadt vom 12. September 1946.
- Basler Nachrichten Nr. 309 vom 11. November 1943 und Nr. 166 vom 22. April 1947.
- Schweiz. Gewerbe-Zeitung Nr. 18 vom 3. Mai 1947.
- Arbeitsprogramm des Kant. Gewerbeverbandes Basel-Stadt vom 19. November 1917.
- Arbeitsprogramm des Schweiz. Gewerbeverbandes vom 19. November 1917.
- Vereinbarung zwischen dem Basler Volkswirtschaftsbund einerseits und dem Kant. Gewerbeverband Basel-Stadt andererseits vom 17. November 1920.

Exposé des Gewerbeverbandes Basel-Stadt betr. « Gründung einer besonderen Gruppe der Lebens- und Genußmittelbranche », Basel 1945.

Der Basler Arbeitsrappen. Bericht des baselstädtischen Arbeitsbeschaffungsrates Basel 1946.

Schreiben des Gewerbeverbandes Basel-Stadt an den Hohen Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt vom 5. März 1943.

Schreiben des Gewerbeverbandes Basel-Stadt an den Vorsteher des Baudepartements Basel-Stadt vom 28. August 1945.

Schreiben des Baudepartements Basel-Stadt an den Gewerbeverband Basel-Stadt vom 27. November 1944.

Eingabe des Malermeisterverbandes Basel-Stadt an den Hohen Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt vom 26. Februar 1945.

Ordnungsmaßnahmen im Detailhandel. Bericht des Schweiz. Gewerbeverbandes über die Verhandlungen mit den Zentralverbänden der Großbetriebe und Großunternehmungen des Detailhandels (1945/46).

10 Jahre Schweiz. Verband der « Gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften ». Bericht des SVGB, Bern 1946.

Arbeitsbeschaffung in der Kriegs- und Nachkriegszeit. Zwischenbericht des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, Zürich 1942.

Programm der öffentlichen Arbeitsbeschaffung. 2. Zwischenbericht des Delegierten für Arbeitsbeschaffung, Zürich 1944.

Statuten des Gewerbeverbandes Basel-Stadt.

Statuten der Vorschußgruppen von Basel und Umgebung und des Verbandes der Vorschußgruppen von Basel und Umgebung.

Statuten der Basler Konsumgesellschaft.

Reglement und Statuten des Schweiz. Verbandes Gewerblicher Bürgschaftsgenossenschaften.

Protokolle der Delegiertenversammlung des Gewerbeverbandes Basel-Stadt 1945/46.

Protokoll der ordentlichen Jahresversammlung des SGV 1932.

Protokoll der ordentlichen Delegiertenversammlung des SGV 1936.

Protokolle des Baudepartements über die Beratungen über eine Submissionsverordnung vom 21. Oktober 1936, 11. Januar 1937, 1. Februar 1937, 18. Juni 1937, 16. März 1937.

GUTACHTEN UND STATISTIKEN

Ausbau des baselstädtischen Wirtschaftsorganismus. Gutachten im Auftrage des Dep. des Innern des Kantons Basel-Stadt von R. Gelpke, Ingenieur, Basel 1917.

Wege und Ziele der Arbeitsbeschaffung im Kanton Basel-Stadt. Gutachten von Prof. Dr. E. Salin zuhänden des Regierungsrates, Basel 1936.

Gutachten über den Plan der Gründung einer gewerblichen Selbsthilfeorganisation GESO von Prof. Dr. R. Büchner, Zürich 1941.

Die Preisermittlung im Baugewerbe. Gutachten der GESO von R. Büchner und K. Käfer, Zürich 1942.

Verzeichnis schweiz. Berufsverbände, herausgegeben vom BIGA, Bern 1936.
Staatsrechnung des Kantons Basel-Stadt 1936.
Statistische Jahrbücher des Kantons Basel-Stadt für die Jahre 1930 bis 1944.
Eidg. Betriebszählung 1939. Textband (Bd. 4) 1944.

GESETZE, VERORDNUNGEN, RATSCHLÄGE USW.

Schweizerische Bundesverfassung.
Schweizerisches Zivilgesetzbuch.
BRB betr. die Vergebung von Lieferungen und Arbeiten durch die Bundesverwaltung vom 7. März 1924.
Gesetz betr. das ständige staatliche Einigungsamt des Kantons Basel-Stadt vom 2. Juli 1937.
Gesetz betr. Ergänzung des Gesetzes über dringliche Maßnahmen zur Milderung der Wirtschaftskrise im Kanton Basel-Stadt vom 11. September 1936.
Wegleitung über die Anwendung einzelner Bestimmungen des BRB vom 4. März 1924 betr. die Vergebung von Lieferungen und Arbeiten durch die Bundesverwaltung.
Ausführungsverordnung über die verbindlichen Weisungen des EVD vom 27. Januar 1940 und zum BRB vom 4. Juli 1940.
Verordnung betr. Vergebung von Arbeiten und Lieferungen durch die öffentliche Verwaltung des Kantons Basel-Stadt vom 2. Juli 1937.
Reglemente des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt betr. Gewährung von Staatsbeiträgen an Renovations- und Umbauarbeiten... vom 18. April 1936, 15. Juni 1936, 8. März 1937.
Botschaft des Bundesrates betr. Partialrevision der Wirtschaftsartikel vom 10. September 1937 und Ergänzungsbotschaft vom 3. August 1945.
Bericht des Baudepartements des Kantons Basel-Stadt an den Regierungsrat vom 20. Oktober 1903.
Ratschlag Nr. 1425 und Gesetzesentwurf des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 14. April 1904.
Richtlinien für das Gesetz über den Arbeitsrappen und dessen Vollzug. Eingabe an den Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt vom 29. Juni 1936.
Ratschlag Nr. 3857 des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt vom 16. Sept. 1940.
Bericht des Regierungsrates zum Initiativbegehren betr. Aufhebung des Arbeitsrappengesetzes vom 19. September 1941.

ANHANG

Submissionsberechnungen aus 20 öffentlichen Submissionen der Jahre 1938—1942

(Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 185 ff.)

I. Submissionsberechnungen für Schreinerarbeiten.

Nr. 1.

Eingegebener MP (Minimalpreis) der Verbandsmitglieder	Fr. 3 128.—
Ergebnis der Einzelberechnung von 13 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 2 748.90
höchste Offerte	Fr. 3 257.—

Der MP liegt 12,12% über der niedrigsten und 4,12% unter der höchsten TO (Teilnehmerofferte). Als LW (Lagewert) befindet er sich in der oberen Hälfte der Bewerberberechnungen, und zwar zwischen 9. und 10. von 13 Offerten und 3,18% über dem AM (arithmetischen Mittel).

Nr. 2

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 15 654.—
Ergebnis der Einzelberechnung von 4 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 15 334.50
höchste Offerte	Fr. 16 182.—

Der MP liegt 2,04% über der niedrigsten und 3,37% unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich genau in der Mitte der Bewerberberechnungen, d. h. zwischen 2. und 3. von 4 Offerten und 0,86% unter dem AM.

Nr. 3.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 12 145.20
Ergebnis der Einzelberechnung von 5 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 11 888.65
höchste Offerte	Fr. 12 880.—

Der MP liegt 2,11% über der niedrigsten und 6,05% unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich an zweithöchster Stelle der Bewerberberechnungen, und zwar zwischen 4. und 5. von 5 Offerten und 0,24% unter dem AM.

Nr. 4.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 5 713.50
Vorberechnung der Berechnungsstelle	Fr. 5 754.—
Ergebnis der Einzelberechnung von 15 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 4 759.—
höchste Offerte	Fr. 5 975.—

Der MP liegt 16,70% über der niedrigsten und 4,75% unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich genau in der Mitte der Bewerberberechnungen, d. h. zwischen 7. und 8. von 15 Offerten und 2,82% über dem AM. Die Vorberechnung der Berechnungsstelle zeigt eine Differenz von Fr. 40.50 zum MP.

Nr. 5.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 15 574.—
Vorbereitung der Berechnungsstelle	Fr. 15 600.—
Ergebnis der Einzelberechnung von 11 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 15 438.40
höchste Offerte	Fr. 20 965.—
Der MP liegt 0,88 % über der niedrigsten und 34,61 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich an zweitiefster Stelle und 12,21 % unter dem AM.	

Nr. 6 (losweise aufgegliedert).

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder:	
Los 1	Fr. 19 025.—
Los 2	Fr. 16 065.10
Los 3	Fr. 16 852.80
	Total
	Fr. 51 942.90
Ergebnis der Einzelberechnung von 11 Bewerbern:	
Los 1: niedrigste Offerte	Fr. 19 064.—
höchste Offerte	Fr. 25 215.—
Los 2: niedrigste Offerte	Fr. 16 072.—
höchste Offerte	Fr. 20 960.—
Los 3: niedrigste Offerte	Fr. 16 809.—
höchste Offerte	Fr. 23 312.—

Hier erweist sich der eingegebene MP als die niedrigste Offerte überhaupt. Das AM beträgt Fr. 59 053.03. Die Vorausberechnung der Berechnungsstelle ergab den Betrag von Fr. 52 087.50.

Zusammenfassend läßt sich für die Submissionsberechnungen im Schreiner-gewerbe feststellen, daß in 6 Submissionen oder insgesamt von 59 einzelnen Offerten-berechnungen der Verbandsmitglieder der Eingabepreis 4mal unter dem AM und 2mal (nur mit je ca. 3 %) über dem AM liegt.

Als Lagewert findet er sich je 1mal an tiefster und zweitiefster,
1mal an zweithöchster,
4mal an mittlerer Stelle.

II. Submissionsberechnungen für Zimmerarbeiten

Nr. 1.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 5 834.—
Ergebnis der Einzelberechnung von 5 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 5 474.80
höchste Offerte	Fr. 6 342.60
Der MP liegt 6,15 % über der niedrigsten und 8,72 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich in der obern Hälfte, d. h. zwischen 3. und 4. von 5 Offerten und 0,77 % über dem AM.	

Nr. 2.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 4 000.35
Ergebnis der Einzelberechnung von 4 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 3 031.70
höchste Offerte	Fr. 4 398.75
Der MP liegt 24,21 % über der niedrigsten und 9,95 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich genau an mittlerer Stelle und 6,90 % über dem AM.	

Nr. 3.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 5 055.95
Ergebnis der Einzelberechnungen von 3 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 4 534.70
höchste Offerte	Fr. 5 378.85
Der MP liegt 10,30 % über der niedrigsten und 6,36 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich an zweithöchster Stelle und 1,42 % über dem AM.	

Nr. 4.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 9 436.70
Ergebnis der Einzelberechnungen von 9 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 9 302.65
höchste Offerte	Fr. 9 910.10
Der MP liegt 5,45 % über der niedrigsten und 5,01 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich an drittunterster Stelle und 0,27 % unter dem AM.	

Nr. 5.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 7 459.20
Ergebnis der Einzelberechnung von 4 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 6 790.30
höchste Offerte	Fr. 8 356.—
Der MP liegt 8,90 % über der niedrigsten und 14,43 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich genau an mittlerer Stelle und 3,38 % unter dem AM.	

Nr. 6.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 38 501.50
Ergebnis der Einzelberechnung von 8 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 34 755.50
höchste Offerte	Fr. 39 405.90
Der MP liegt 9,72 % über der niedrigsten und 2,35 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich in der oberen Hälfte, d. h. zwischen 6. und 7. von 8 Offerten und 3,10 % über dem AM.	

Zusammenfassend läßt sich für die Submissionsberechnungen im Zimmergewerbe feststellen, daß in 6 Submissionen oder insgesamt von 33 einzelnen Offertenberechnungen der Verbandsmitglieder der Eingabepreis

2mal unter dem AM und 4mal über dem AM liegt.

Als LW findet er sich je 5mal an mittlerer Stelle,
1mal an zweithöchster Stelle.

III. Submissionsberechnungen für Gipsarbeiten.

Nr. 1.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 3 576.30
Ergebnis der Einzelberechnung von 3 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 3 562.—
höchste Offerte	Fr. 3 575.60
Der MP liegt 0,39 % über der niedrigsten und 0,07 % unter der höchsten TO. Als LW an zweithöchster und nur 0,114 % über dem AM.	

Nr. 2.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 45 620.35
Ergebnis der Einzelberechnung von 9 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 39 910.30
höchste Offerte	Fr. 46 017.25
Der MP liegt 12,51 % über der niedrigsten und 0,87 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich zwischen 6. und 7. von 9 Offerten und 4,22 % über dem AM.	

Nr. 3.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 75 670.80
Ergebnis der Einzelberechnung von 14 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 71 141.35
höchste Offerte	Fr. 81 806.45
Der MP liegt 5,98 % über der niedrigsten und 8,10 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich zwischen 5. und 6. von 14 Offerten und 1,19 % unter dem AM.	

Nr. 4.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 73 424.65
Ergebnis der Einzelberechnung von 14 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 59 232.50
höchste Offerte	Fr. 76 045.50
Der MP liegt 19,32 % über der niedrigsten und 3,56 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich zwischen 9. und 10. von 14 Offerten und 2,52 % über dem AM.	

Zusammenfassend läßt sich für die Submissionsberechnungen im Gipsergewerbe feststellen, daß in 4 Submissionen oder insgesamt von 40 einzelnen Offertenberechnungen der Verbandsmitglieder der Eingabepreis

1mal unter dem AM und 3mal über dem AM liegt.
Als LW findet er sich 4mal an mittlerer Stelle.

IV. Submissionsberechnungen für Schlosserarbeiten.

Nr. 1.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 40 770.—
Ergebnis der Einzelberechnungen von 14 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 28 471.—
höchste Offerte	Fr. 44 500.50
Der MP liegt 30,16 % über der niedrigsten und 9,15 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich zwischen 10. und 11. von 14 Offerten und 6,65 % über dem AM.	

Nr. 2.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 8 753.—
Ergebnis der Einzelberechnungen von 8 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 6 968.—
höchste Offerte	Fr. 11 503.—
Der MP liegt 20,39 % über der niedrigsten und 31,41 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich zwischen 4. und 5. von 8. Offerten und 2,35 % unter dem AM.	

Nr. 3.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 23 603.50
Ergebnis der Einzelberechnung von 11 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 17 691.50
höchste Offerte	Fr. 23 978.—
Der MP liegt 25,04 % über der niedrigsten und 1,55 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich an zweithöchster Stelle und 8,06 % über dem AM.	

Nr. 4.

Eingegebener MP der Verbandsmitglieder	Fr. 9 722.15
Ergebnis der Einzelberechnung von 10 Bewerbern:	
niedrigste Offerte	Fr. 7 680.15
höchste Offerte	Fr. 11 412.75
Der MP liegt 21,00 % über der niedrigsten und 17,38 % unter der höchsten TO. Als LW befindet er sich an dritthöchster Stelle und 8,65 % über dem AM.	

Zusammenfassend läßt sich für die Submissionsberechnungen im Schlossergewerbe feststellen, daß in 4 Submissionen oder insgesamt von 43 einzelnen Offertenberechnungen der Verbandsmitglieder der Eingabepreis

1mal unter dem AM und 3mal über dem AM liegt.
 Als LW findet er sich je 2mal an mittlerer Stelle,
 1mal an zweithöchster,
 1mal an dritthöchster Stelle.

Am 25. März 1921 wurde ich, Adalbert Arthur Friedrich Frey, von Basel und Zurzach, in Neuhausen am Rheinfall als Sohn des Ober-Ingenieurs Josef Frey und seiner Ehefrau geboren.

Seit April 1929 besuchte ich in Basel die Primarschule, das Mathematisch-Naturwissenschaftliche Gymnasium, die Kantonale Handelsschule und in St. Gallen das Institut auf dem Rosenberg.

Nach am 18. April 1942 bestandener Maturität immatrikulierte ich mich im Winter 1942 an der Handelshochschule St. Gallen. Durch zahlreiche militärische Dienstleistungen wurde mein Studium jedoch längere Zeit unterbrochen und im Herbst 1944 immatrikulierte ich mich an der Universität Basel.

Seit Beginn meines Studiums habe ich insgesamt 841 Tage Militärdienst geleistet. In der Zeit vom Herbst 1945 bis Frühjahr 1946 wurde ich als beigeordneter Delegierter des Comité International de la Croix-Rouge in die französisch besetzten Gebiete Deutschlands gesandt zum Besuch der Kriegsgefangenenlager. In den Jahren 1946 bis 1948 war ich als Vikar mit festem Pensum an der Allgemeinen Gewerbeschule Basels lehramtlich tätig. Im Auftrag der « Akademischen Nachkriegshilfe der Universität Basel » und der schweizerischen « Europa-Union » habe ich 1946 die Aktion der Universität Basel für Markgräfler Studenten mitbegründet. Seit Abschluß meiner Studien bin ich bei einer bedeutenden schweizerischen Treuhandgesellschaft als Revisor tätig.

Im Laufe meines Studiums habe ich bis zu meiner Doktorprüfung vom 3. Mai 1948 den Vorlesungen und seminaristischen Uebungen der folgenden Herren Professoren und Lektoren beigewohnt:

Nef, Lysowsky, Keller, Widmer, Naegeli, Holenstein, Hug, Weber, Jovanovits, Flury, Beausire, Wildi, Gsell, Debes, Schmidt, Staehelin, Wagner, Brogle, Salin, Furlan, Simonius, Ruck, Lewald.

Meine Arbeit ist bei Herrn Professor Dr. E. Salin entstanden. Es ist mir eine angenehme Pflicht, ihm und den Herren Dr. h. c. G. Bohny und Dr. H. Gerster vom Kantonalen Gewerbeverband Basel-Stadt, besonders aber auch Herrn Dr. Meier von der Handelskammer, Schopfheim (Baden), für ihr reges Interesse und ihre mannigfachen Anregungen zu danken.